

LE PROBLÈME DE LA CHAMBRE HAUTE ET LA REPRÉSENTATION DES INTÉRÊTS

A PROPOS DE L'ORGANISATION DU SÉNAT GREC

« La forme politique dans laquelle un peuple peut entrer et rester n'est pas livrée à son arbitraire, mais déterminée par son caractère et son passé » (Taine).

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le 18 mai, à 2 heures

PAR

Michel DENDIAS

Lauréat de la Faculté des Lettres et de la Faculté de Droit d'Athènes,
Élève de l'École Pratique des Hautes Études.

Président : M. GILBERT GIDEL, *Professeur*
Suffragants { MM. A. MESTRE } *Professeurs*
 { J.-BARTHÉLEMY }

PARIS

E. DE BOCCARD, Éditeur

1, Rue de Médicis, 1

1929



Digitized by the Internet Archive
in 2026

THÈSE POUR LE DOCTORAT

LE PROBLÈME DE LA CHAMBRE HAUTE ET LA REPRÉSENTATION DES INTÉRÊTS

A PROPOS DE L'ORGANISATION DU SÉNAT GREC

« La forme politique dans laquelle un peuple peut entrer et rester n'est pas livrée à son arbitraire, mais déterminée par son caractère et son passé » (Taine).

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le 18 mai, à 2 heures

PAR

Michel DENDIAS

Lauréat de la Faculté des Lettres et de la Faculté de Droit d'Athènes,
Élève de l'École Pratique des Hautes Études.

Président : M. GILBERT GIDEL, *Professeur*

<i>Suffragants</i>	{	MM. A. MESTRE	{	<i>Professeurs</i>
		J.-BARTHÉLEMY		

PARIS

E. DE BOCCARD, Éditeur

1, Rue de Médicis, 1

1929

***La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses,
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.***



A MONSIEUR DÉMÉTRIUS EGINITIS

PRÉSIDENT DE L'ACADÉMIE D'ATHÈNES

AVANT-PROPOS

L'idée de ce livre m'est venue à l'occasion du dépôt à la Chambre des députés hellénique d'un projet de loi, portant fixation de la composition et du recrutement du Sénat. Tout en donnant un résumé de l'évolution de cette institution dans notre histoire constitutionnelle, notre but principal, en écrivant cette étude, a été d'examiner si cette institution est ou non d'une nécessité absolue pour notre pays à l'heure actuelle, si elle correspond à l'esprit démocratique de notre peuple, et, enfin, si les difficultés dans lesquelles se débat en ce moment l'économie nationale hellénique ne suggèrent pas la création d'une autre institution. La constitution de chaque pays est toujours un produit de compromis entre les tendances sociales, les traditions politiques et les règles établies par la science du droit constitutionnel général. Pour qu'une constitution puisse rendre les services qu'on attend d'elle, il convient que ces trois éléments s'y rencontrent dans une juste mesure. C'est dans ce sens que nos idées seront exposées dans les pages qui vont suivre. Le point de vue théorique nous occupera autant que possible, et nous tâcherons d'être toujours d'accord avec les enseignements de la science; mais nous nous tiendrons loin des idées abstraites et des développements métaphysiques¹; nous ne voulons pas faire de la philosophie. « Si jamais, pour reprendre l'expression de M. Charles Benoist, quelque part et en quelque

1. Cf. L. Duguit, *Les Transformations générales du droit privé depuis le Code Napoléon*, Paris, 1912, p. 60 : « il faut définitivement bannir toute conception métaphysique de la science juridique comme de toutes les autres ».

temps, il s'est agi non de philosopher mais de vivre, c'est aujourd'hui et c'est ici. » (Ch. Benoist, *La crise de l'Etat moderne. L'organisation du travail*, t. I. p. 17).

Notre méthode sera plutôt celle qui a pour base l'observation historique. Nous examinerons les institutions telles que les temps semblent les présenter et les imposer ou les repousser, et nous rechercherons si les circonstances indiquent leur adoption ou leur adaptation dans un pays tel que le nôtre. Nous consulterons l'expérience étrangère, afin de profiter de toutes les leçons fournies par l'histoire longue et variée des Chambres hautes et de la représentation des intérêts. En effet, ainsi que le recommande Boncour, *le fédéralisme économique* p. 171, pour chaque période et pour chaque pays on ne saurait mieux qu'interroger l'histoire et lire au livre du passé les destinées du présent et les probabilités de l'avenir. L'évolution contemporaine des institutions indiquées par le titre de cette étude sera également le but de nos recherches, afin que nous puissions répondre à une question qui se pose d'elle même : à quel point ces institutions sont-elles adaptées à l'esprit de notre nation et aux besoins de l'heure actuelle en général. Dans la ferme croyance que l'influence des transformations économiques sur les institutions politiques est capitale, prépondérante même, nous ne négligerons pas de faire aux premières la place qui leur convient dans cette étude et nous tâcherons d'expliquer que l'ancienne définition, donnée par J.-J. Rousseau, de la République : « l'Etat régi par des lois ou l'intérêt public gouverne », a subi, par l'évolution des temps une certaine modification dans son application. En un mot, dans la conviction que la recherche des moyens pour adapter l'organisme politique aux évolutions économiques doit former l'œuvre la plus importante de la science constitutionnelle, nous aurons toujours la préoccupation d'expliquer les solutions juridiques par le milieu social et économique.

Sans être des adversaires du régime parlementaire, nous n'arrivons pas jusqu'à méconnaître ses points faibles et ses défauts. C'est à cause de cela que nous croyons qu'une tentative s'impose, celle d'introduire dans le domaine législatif la collaboration des techniciens, en délivrant en même

temps le parlement d'une partie de son activité, justement celle à l'égard de laquelle il est le moins compétent. On ne saurait jamais trop répéter que la perte de l'autorité morale et du prestige de la part du parlement de nos jours vient en grande partie de ce qu'il est surchargé de travail. A la constituante de 1848, on a proclamé le principe qu'on n'est pas républicain tant qu'on ne croit pas, non seulement que le peuple a le droit de participer au gouvernement, mais encore qu'il possède tout ce qui est nécessaire pour y réussir. Il n'y a pas de vérité plus exacte que celle qui se trouve au fond de cette phrase. Au sein du peuple se renferment toutes les facultés et toutes les compétences qui peuvent assurer un bon fonctionnement à n'importe quel gouvernement. Il suffit seulement que le mode de recrutement de la représentation nationale soit tel que l'élite des forces populaires, dont l'ensemble harmonieux concentre tout ce qu'il y a d'excellent dans un pays déterminé, puisse donner son rendez-vous au parlement et à ses annexes.

Il se peut qu'au premier abord nos idées à propos de ces derniers surprennent quelques lecteurs aussi bien à droite qu'à gauche; nous prions seulement qu'à la réflexion on se demande si elles ne sont pas accompagnées d'une sorte d'évidence. Nous ne faisons qu'observer et puis conseiller ce que l'étude comparée de ce qui a eu lieu dans les différents pays et l'examen de la situation sociale, politique et économique de la Grèce semblent, à notre avis, indiquer.

Cependant, en nous décidant à publier cette étude, nous n'avons pas l'idée de présenter une œuvre complète; nous étions obligés, de par notre sujet même, de hâter la publication de ce livre. C'est pour cela surtout que, malgré nos efforts, des lacunes et quelquefois çà et là des marques d'improvisation ne manqueront pas. Malgré notre dessein de nous mettre au courant de la bibliographie, tout au moins la plus importante, en cette matière, le champ d'action est trop vaste pour pouvoir épuiser ce qui a été écrit et il subit d'incessantes transformations tous les jours.

En ce qui concerne les conclusions pratiques de notre étude, nous sommes les premiers à reconnaître que l'arrangement et la mise en pratique des idées que nous nous permettons de

proposer ne sont pas toujours tout ce qu'il y a de plus clair et de plus précis; la partie positive laisse, sans doute, bien à désirer; c'est une constatation que nous faisons le premier mais qui tient à la nature du sujet plutôt qu'à nous-même. Nous croyons qu'en pareille matière, c'est l'esquisse d'un système qui doit seule compter ou du moins compter le plus. Cette idée générale mise à part, nous ne tenons pas fermement aux détails de l'organisation du Conseil Economique. Nos pensées à propos de ceci n'ont pas de prétentions à la perfection, ni au point de vue théorique ni au point de vue pratique. C'est d'ailleurs surtout à ce propos que nous vient à la mémoire ce que disait Royer-Collard il y a déjà longtemps¹ à propos des institutions politiques de son temps, à savoir que telle est la condition des sociétés que les institutions les plus parfaites ne sont au fond que des calculs de probabilités dont le résultat est de préférer un moindre mal au plus grand; c'est tout ce que peut faire la raison méditant sur l'expérience. On pourrait également rappeler les difficultés dans lesquelles se débat, après la faillite de sa base théologique, la théorie générale de l'Etat, toutes les fois qu'il s'agit de donner une construction suffisante du phénomène de l'Etat — difficultés qui démontrent en même temps qu'une crise de la science générale de l'Etat, la crise qui parcourt l'Etat lui-même en tant que construction théorique² — pour aboutir à la conclusion qu'aucune réforme n'est capable de rendre l'Etat actuel absolument suffisant et en mesure de réaliser l'harmonie sociale complète.

Une dernière remarque : nous regrettons sincèrement d'être amené quelquefois à parler de notre évolution politique durant les vingt dernières années ainsi que de notre situation actuelle; qu'on veuille bien n'y voir que la consta-

1. Duvergier de Hauranne, *Histoire du gouvernement parlementaire en France*, 2^e éd. t. III, p. 292.

2. V. H. Heller, Die Krisis der Staatslehre, dans *Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik*, 55-2, p. 29 et s. — A. Weber, *Die Krise des modernen Staatsgedankens in Europa*. Stuttgart, Berlin et Leipzig, 1925. — J. Peter Steffes, *Die Staatsauffassung der Modernen*. Freiburg-en-Br., 1925 (sur le point de vue catholique). Cf. H. Kelsen, Staatsform als Rechtsform, dans *Zeitschrift. öffentl. Recht*, 1925, p. 73 et s. — R. Smend, *Verfassung und Verfassungsrecht*, 1928, § 1. — Al. Svolos, *La nouvelle Constitution et les bases du régime*, 1928, p. 83. ■ 1 (en grec).

tation d'un état de choses qui jusqu'à un certain point pourrait sembler fatal, et non pas une critique qui serait aussi injuste que facile.

En terminant ces lignes, je ne saurais passer sous silence le précieux concours que M. G. Gidel, Professeur à l'Université de Paris, a bien voulu me prêter dans mon travail. Que l'éminent Maître trouve ici l'expression de mes remerciements et de ma profonde reconnaissance !

Puisse l'indulgence du lecteur reconnaître en cette étude une modeste contribution à l'œuvre urgente de la réorganisation nationale sur le terrain des institutions politiques et sociales, où les énergies pacifiques dans le cadre de la démocratie, forme unique de l'Etat de droit, doivent s'épanouir à présent et préparer un avenir meilleur pour tous les éléments du peuple avec ce vœu, dans l'espoir d'avoir travaillé avec méthode et dans la certitude examiné notre sujet consciencieusement, nous présentons cette étude au public.

Paris, le 20 mars 1929.

ESQUISSE BIBLIOGRAPHIQUE

La bibliographie relative aux sujets traités dans cette étude est tellement énorme qu'on n'aurait pas songé à en donner ici un exposé détaillé. L'auteur se bornera donc à faire un choix dans cette littérature, spécialement parmi les traités, monographies, thèses, articles, quel qu'ils soient, et utilisés. En dehors de cette esquisse, le lecteur trouvera çà et là des notices bibliographiques, concernant différentes questions, telle que la souveraineté et autres. Puis, plusieurs livres que nous citons dans le texte nous n'avons pas cru nécessaire de les reprendre ici. Notre esquisse peut se diviser en deux parties : la première comprend la bibliographie se rapportant aux constitutions d'après-guerre, la seconde tout ce qui concerne les formes de l'Etat actuel. Les publications que nous citons appartiennent, pour la plupart, à la période d'après-guerre; de celles de la période d'avant-guerre, nous avons tenu à citer quelques-unes dont l'intérêt historique pour l'étude de l'évolution des institutions est, plus ou moins, manifeste.

Le plan de notre Esquisse bibliographique est le suivant :

PREMIÈRE PARTIE : LES CONSTITUTIONS D'APRÈS-GUERRE

§ 1. *Traité général de droit constitutionnel ou de science politique* : 1) en allemand; 2) en anglais; 3) en français, et 4) en italien, p.

§ 2. *Recueils de constitutions* : 1) d'avant-guerre; 2) d'après-guerre; p.

§ 3. *Les constitutions de différents pays et leurs gouvernements à l'heure actuelle*; p.

1. ALBANIE. — 2. LES CONSTITUTIONS DE L'EMPIRE ET DES « PAYS » ALLEMANDS : a) sources et textes; b) la constitution du Reich (Reichsverfassung). Texte, histoire et doctrine; c) institutions parlementaires et régime parlementaire dans l'Empire allemand; d) les constitutions des « Pays » (Länder) : α) textes et articles sur les constitutions de différents « pays »; β) Etat libre de Prusse; γ) Etat libre de Bavière; δ) Etat libre de Saxe; ε) Etats libres de Wurtemberg et de Bade. e) La structure de l'Empire allemand; p.

3. LES CONSTITUTIONS DE L'EMPIRE BRITANNIQUE : I. La constitution britannique et la constitution « impériale ». Textes; histoire et doctrine. — II. Régime parlementaire anglais. — III. Les constitutions et les gouvernements des Dominions et des Etats libres : a) études d'ensemble; b) sur la structure de l'Empire britannique; c) Australie; d) Canada; e) Nouvelle-Zélande; f) Union Sud-africaine; g) Etat libre d'Irlande; p. — 4. ARGENTINE. — 5. AUTRICHE. — 6. BELGIQUE. — 7. BRÉSIL. — 8. BULGARIE. — 9. CHILI. — 10. CHINE. — 11. COSTA-RICA. — 12. DANEMARK. — 13. DANTZIG. — 14. EGYPTE. — 15. ESPAGNE. — 16. ESTHONIE. — 17. ETATS BALTES. — 18. ETATS DE L'AMÉRIQUE LATINE. — 19. ETATS-UNIS DE L'AMÉRIQUE DU NORD; a) Constitution fédérale et constitutions des Etats; b) le Président et le gouvernement congressionnel. — 20. FINLANDE. — 21. FRANCE : a) textes des constitutions françaises; b) traités et manuels de droit constitutionnel français; c) le régime parlementaire français. — 22. GRÈCE. — 23. HONGRIE. — 24. JAPON. — 25. ITALIE. — 26. LETTONIE. — 27. LITHUANIE ET TERRITOIRE DE MEMEL. — 28. MEXIQUE. — 29. NORVÈGE. — 30. POLOGNE. — 31. PORTUGAL. — 32. ROUMANIE. — 33. ROYAUME DES SERBES, CROATES ET SLOVÈNES. — 34. SUÈDE. — 35. SUISSE. — 36. TCHÉCOSLOVAQUIE. — 37. TURQUIE. — 38. UNION DES RÉPUBLIQUES SOCIALISTES SOVIÉTIQUES. — 39. URUGUAY. — 40. VENEZUELA.

DEUXIÈME PARTIE : LES FORMES DE L'ETAT ACTUEL

§ 4. *Théorie générale de l'Etat. L'Etat comme institution du droit*, p. 38.

§ 5. *La crise de la théorie générale de l'Etat*, p. 40.

§ 6. *La valeur de la démocratie. Sa crise*, p. 41.

§ 7. *Le régime parlementaire. Son évolution, ses faiblesses*, p. 44.

§ 8. *Les réformes du parlementarisme*, p. 46

I. LE PROBLÈME DE LA SECONDE CHAMBRE. — I. Ouvrages généraux sur l'institution du Sénat et son évolution, p. 46. — II. Ouvrages, articles, etc., concernant les Sénats des différents pays : a) Angleterre; b) France; c) Etats-Unis d'Amérique du Nord; d) Belgique; e) Grèce, p. 47

2. LA REPRÉSENTATION PROFESSIONNELLE. — I. Le mouvement syndicaliste en général : a) Bibliographies; b) ouvrages généraux; c) Ouvrages spéciaux; d) Revues et périodiques, p. 50. — II. Le Catholicisme social, p. 56. — III. Le Régionalisme : a) Régionalisme administratif et professionnel; b) Le régionalisme et la représentation professionnelle, p. 57. — IV. La représentation professionnelle proprement dite : a) Ouvrages généraux, p. 58; b) Représentation professionnelle par branches du travail, p. 59; c) Représentation des intérêts politique ou étatique (à savoir unitaire

pour l'Etat bien que non pas politique) : a) Traités et monographies; b) Revues et périodiques, p. 60.

§ 9. *La disparition du parlementarisme. La dictature* : 1) Généralités, p. 62; 2) La dictature de classe en Russie. Le bolchevisme, p. 62; 3) La dictature en Italie. Le fascisme, p. 66; 4) La dictature en Espagne et l'Etat corporatif, p. 69.

PREMIERE PARTIE

LES CONSTITUTIONS D'APRES-GUERRE

§ 1. TRAITÉS GÉNÉRAUX DE DROIT CONSTITUTIONNEL OU DE SCIENCE POLITIQUE

1) en allemand :

HATSCHKE (J.). — *Allgemeines Staatsrecht*, en 3 vol. Leipzig, 1909. (*Sammlung Götschen*).

JELLINEK (G.). — *Das Recht des modernen Staates*, t. I Allgemeine Staatslehre, nouv. éd. Berlin, 1920.

KELSEN (H.). — *Hauptprobleme der Staatslehre*, Tubingen, 1911, 2^e éd. 1923.

— *Allgemeine Staatslehre*, Berlin, 1925 (dans l'*Enzyklopädie der Rechts- und Staatswissenschaft*, publiée par E. Kohlrausch et W. Kaskel, vol. XXIII). Voir l'analyse de cet ouvrage faite par L. Duguit, dans son *Traité de droit constitutionnel*, t. I. 3^e éd. 1927, p. 42 et s.

NAWIASKY (H.). — *Verfassungsrecht*. 1^{re} partie : Deutsches Staatsrecht. Berlin, 1928.

SCHMITT (C.). — *Verfassungslehre*. Munich et Leipzig, 1928.

SMEND (R.). — *Verfassung und Verfassungsrecht*, 1928.

2) en anglais :

BRYCE (J.). — *Modern Democracies*, en 2 vol. Londres, 1921, trad. franç. par B. Mayra et de Fonlongue en 2 vol. Paris, 1924.

BURGESS (J. W.). — *Political Science and comparative constitutional Law*, en 2 vol. Boston, 1896.

DICEY (A.-V.). — *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 8^e éd. Londres, 1920. Trad. franç. par A. Batut et G. Jéze, avec préface d'A. Ribot. Paris, 1902.

GARNER (J.-W.). — *Political Science and Government*. New-York, (1928).

GILCHRIST. — *Principles of Political Science*, 1921.

LASKI (H.-J.). — *A Grammar of Politics*. Londres, 1925.

SIDGWICK. — *Elements of Politics*, 1897.

WILLOUGHBY (W.W.) — *The Fundamental Conception of Public Law*,

3) en français : 1925.

BARTHÉLEMY (J.) et DUEZ (P.). — *Traité élémentaire de droit constitutionnel*, Paris, 1926.

DUGUIT (L.). — *Traité de droit constitutionnel*, 2^e éd. en 5 vol., Paris, 1921-1925; 3^e éd. t. I, II, Paris, 1927-28.

ESMEIN (A.) et NÉZARD (H.). — *Eléments de droit constitutionnel*, en 2 vol., 8^e éd. Paris, 1927-28.

HAURIOU (M.). — *Précis de droit constitutionnel*. Paris, 1929.

Pour l'évolution du régime constitutionnel dans la première moitié du siècle passé, voir :

HELLS. — *Du régime constitutionnel dans ses rapports avec l'état actuel de la science sociale et politique*, 3^e éd. en 2 vol., Paris 1848.

4) en italien :

ARCOLEO (G.). — *Diritto costituzionale, Dottrina e storia*, 3^e éd., Naples, 1907.

CHIMIENTI (P. S.). — *Diritto costituzionale e politico*, Naples, 1915, — *Manuale di diritto costituzionale*, Rome, 1918.

CONTUZZI (FR. P.). — *Diritto costituzionale*, Milan, 1907.

MICELI (V.). — *Diritto costituzionale*, Milan, 1913.

MOSCA (G.). — *Appunti di diritto costituzionale*, 1^{re} éd., 1907.

— *Elementi di scienza politica*, Turin, 1923 (Bibliotheca di scienze moderne).

ORLANDO (V.-E.). — *Principes du droit public et constitutionnel* trad. de l'italien par S. Bouyny, mis en rapport avec la législation française par A. Mestre, Paris, 1902.

PALMA (L.). — *Corsi di diritto costituzionale*, en 4 vol. Florence, 1884-85.

SANTI (R.). — *Corso di diritto costituzionale*, 2^e éd., Padoue, 1928.

TAMBARO (J.). — *Diritto costituzionale*, Naples, 1915.

§ 2. RECUEILS DE CONSTITUTIONS

1) D'avant-guerre :

Bibliothèque de droit public, etc., publiée sous la direction de M. Boucard et G. Jèze.

DARESTE (F. R.) et DARESTE (P.). — *Les constitutions modernes. Recueil des Constitutions en vigueur dans les divers Etats du monde*, 3^e éd. en 2 vol., Paris, 1910 (il y a certains textes de constitutions, par exemple de celle de la Bulgarie, qui manquent).

Das öffentliche Recht der Gegenwart, collection d'études sommaires sur plusieurs constitutions, surtout celles des Etats allemands, publiée par G. Jellinek, P. Laband, R. Piloty (et M. Huber). Tübingen, 1907-1914. M. N. Saripolos a écrit le vol. VIII de cette collection, sous le titre : *Das Staatsrecht des Königreichs Griechenland*, 1909; le vol. VI contient l'étude de M. A. Lebon : *Das verfassungsrecht der franzoesschen Republik* (1909), publiée pour la première fois dans la Collection Marquardsen.

DODD (W. F.). — *Modern Constitutions*, Chicago et Londres, 1909 (en 2 vol.).

2) D'après-guerre :

Les textes de la plupart des nouvelles constitutions ou des

constitutions révisées ont été publiés en traduction allemande dans le *Jahrbuch des öffentlichen Rechts* et en traduction française dans la *Revue du Droit public et de la science politique*, à partir de 1918 et s. Des commentaires plus ou moins courts accompagnent ou précèdent ces textes.

Un recueil de textes des constitutions actuellement en vigueur dans le monde entier est en train de paraître en français.

Le premier volume a paru, en 1928, sous le titre :

DARESTE (F. R.) et DARESTE (P.). — *Les Constitutions modernes*, 4^e éd. par J. Delpéch et J. Laferrière, t. I, *Europe*, 1^{re} partie : *Albanie-Grèce*. — Voir également :

LEE MC BAIN (H.) et LINDSAY (Rogers). — *New Constitutions of Europe*, New-York, 1922.

SCHOTTE (W.). — *Der Weg zur Gesetzlichkeit. Die demokratischen Verfassungen der Welt im deutschen Wortlaut*, 1919.

PÉREZ SERRANO (N.) et GONZALEZ POSADA (C.). — *Constituciones de Europa y America*, en 2 vol., Madrid, 1927.

Parmi les études comparées sur des nouvelles constitutions, il convient de mentionner :

HEADLAM MORLEY (A.). — *The new democratic Constitutions of Europe. A comparative Study of Postwar European Constitutions with special Reference to Germany, Czechoslovakia, Poland, Finland, the Kingdom of the Serbs, Croats and Slovenes and the Baltic States*. Oxford, 1928.

LANGHANS-RETZEBURG (M.). — *Die Verfassungen des Erdballs*. Gotha, 1927.

MIRKINE-GUETZEWITCH (B.). — *Les constitutions de l'Europe nouvelle*, avec dix-huit textes constitutionnels, traduits et revus par Ch. Eisenmann, Paris, 1928.

§ 3. LES CONSTITUTIONS DES DIFFÉRENTS PAYS ET LEURS GOUVERNEMENTS A L'HEURE ACTUELLE¹

1. Albanie

(Note. — A l'avènement d'Ahmed Zogou au trône d'Albanie, la constitution républicaine de ce pays a été révisée.)

CRISTIE.(EMERSON B.) — Albania's New Constitution, dans *Current History*, XXIII, 23 janvier 1926, p. 549 ss.

KEMPNER(R.) — ROLLA (Nic.) — Albaniens Staatsverfassung, version allemande dans *Jahrb. d. öffentl. Rechts*, XIV, 1926, p. 484 ss.
Le statut constitutionnel de la République albanaise, version franç.

1. Le lecteur trouvera, dans le premier volume du nouveau Recueil Dareste, une bibliographie, plus ou moins, complète sur les constitutions qui y sont comprises. C'est pourquoi nous nous contentons de donner ici quelques notes bibliographiques à propos d'un certain nombre de constitutions, auxquelles nous attachons une importance particulière. Quant aux constitutions, non comprises dans le premier volume de Dareste nos indications bibliographiques seront aussi sommaires que possible.

Tirana, 1925.

2.) *Les constitutions de l'Empire et des « Pays » allemands.*

Note. — Pour les constitutions allemandes d'avant-guerre, nous rappelons l'œuvre classique de P. LABAND, *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*; trad. franç. sous le titre: *Le droit public de l'Empire allemand*, en 6 vol., Paris, 1900-1904. Sur l'esprit des institutions politiques allemandes, v. entre autres :

BARTHÉLEMY (J.). — *Les institutions politiques de l'Allemagne contemporaine*, Paris, 1916.

DURKHEIM (E.). — *L'Allemagne au-dessus de tout*, Paris, 1915.

TREITSCHKE (H. v.). — *Die Politik*, en 2 vol., Leipzig, 1898; trad. angl. par Dugdale et Torbende Bille, 1916. Cf. Mac Cabe, *Treitschke et la Grande Guerre*, trad. de l'anglais par Mme L. Raynal, Paris, 1916; U. Ricci, *La politica di Treitschke*, dans *Giornale degli Economisti*, juin 1918.

a) *Sources et textes :*

RUTHENBERG (O.). — *Verfassungsgesetze des Deutschen Reiches und der deutschen Länder, nach dem Stande vom 1. Februar 1926*, Berlin, 1926.

TRIEPEL. — *Quellensammlung für deutsches Reichstaatsrecht*, 3^e éd., 1926.

A la constitution du Reich et à celles des « pays » sont consacrés plusieurs fascicules du *Jahrbuch d. öffentl. Rechts* publié par R. Piloty et O. Köllreutter; voir surtout les t. IX (1920) et ss.

b) *La Constitution du Reich (Reichsverfassung). Texte, histoire et doctrine.*

ANSCHUETZ (G.). — *Drei Leitgedanken der Weimarer Reichsverfassung*. Rede gehalten bei der Jahresfeier der Universität Heidelberg, 1922.

— *Studien zur Weimarer Reichsverfassung*, dans *Zeit. f. öffentl. Recht*, 1925, p. 145 et s.

— *Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919*; 3^e et 4^e éd., Berlin, 1926 (dans la *Stilkes Rechtsbibliothek*, n^o 1); éd. nouv. 1927.

ARNDT. — *Reichsverfassung*, 1919.

CARRÉ de MALBERG (R.). — La distinction des lois matérielles et formelles et le concept de loi dans la Constitution de Weimar, dans *Bull. de la Société de Législ. comparée*, 1928, p. 597.

GIESE (F.). — *Kommentar zur Reichsverfassung*, 5^e éd. Berlin, 1923.

— *Die Verfassung des deutschen Reiches*, 7^e éd. Berlin, 1926.

HUBRICH (Ed.). — *Das demokratische Verfassungsrecht des Deutschen Reiches*, Greifswald, 1921.

HUL DE GRAIS. — *Handbuch der Verfassung und Verwaltung in Preussen und dem Deutschen Reiche*, 23^e éd., 1926.

JELLINEK (W.). — *Revolution und Reichsverfassung*, dans *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, IX, 1920, p. 1 ss.

- LUKAS. (J.) — *Die organisatorischen Grundlagen der neuen Reichsverfassung*, 1920.
- LUSENSKY. — *Der neue Staat*, 1920.
- NAWIASKY (H.). — *Die Grundgedanken der Reichsverfassung*, Munich, 1920.
- *Grundprobleme der Reichsverfassung*, 1^{er} Teil : Das Reich als Bundesstaat, Berlin, 1928.
- *Verfassungsrecht*, 1^{er} Teil : Deutsches Staatsrecht, Berlin, 1928.
- PREUSS (H.). — *Deutschlands republikanische Reichsverfassung*, Berlin, 1920, 2^e éd., 1923.
- *Um die Reichsverfassung von Weimar*, Berlin, 1924.
- SMITH (R.). — *Grundlinien des deutschen Staatswesens*, 1919.
- STIER-SOMLO (F.). — *Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 14. August 1919. Ein systematischer Ueberblick*, 3^e éd. Bonn, 1925.
- WITTMAYER (L.). — *Die Weimarer Reichsverfassung*. Tübingen, 1924.
- Rückblicke auf acht Jahre Weimarer Verfassung, dans *Zeitschrift f. öffentl. Recht*, 1927.
- ZORN (Ph.). — *Die alte und die neue Reichsverfassung*, Berlin, 1924.
- Des études écrites en français sur la constitution du Reich, il convient de mentionner :
- BRUNET (R.). — *La constitution allemande du 11 août 1919*, Paris, 1921
- ERRERA (P.). — La nouvelle constitution de l'Empire allemand, *Revue de droit public*, 1920, p. 138 et s.
- LARNAUDE (F.). — Préface à J. Dubois, *La constitution allemande de 1919*, Paris 1920.
- VERMEIL (Ed.). — *La constitution de Weimar et les principes de la démocratie allemande*. Etude d'histoire et de psychologie politiques. Strasbourg-Paris, 1923.
- Parmi les œuvres parues en anglais, voir surtout :
- OTIS H. FISK. — *Germany's Constitutions of 1871 and 1919*. Cincinnati 1924 (la comparaison des deux constitutions est faite avec une grande maîtrise du sujet).
- c) *Institutions parlementaires et régime parlementaire dans l'Empire allemand.*
- BRUNET (R.). — Le principe démocratique dans la constitution allemande du 11 août 1919, dans *Revue du Droit public*, 1920, p. 451 ss.
- CALKER (F. van). — Wesen und Sinn der politischen Parteien (dans la collection : *Recht und Staat*). Tübingen, 1928.
- HATSCHKE. — *Das interpellationsrecht*. Leipsick, 1909.
- HELD (J.). — *Der Reichsrat, seine Geschichte, seine Rechte und seine Stellung nach der Reichsverfassung vom 11. August 1919*. Regensburg, 1926.
- HELLPACH (W.) et DOHNA (Cte zu). — *Die Krisis des deutschen Parlamentarismus*. Karlsruhe, 1927.

- KAMM (W.). — *Abgeordnetenberufe und Parlament; ein Beitrag zur Soziologie des Parlamentarismus*. Karlsruhe, 1927.
- KOELLREUTTER (Otto). — *Das parlamentarische System in den deutschen Landesverfassungen*, 1921.
- MARTY (H.). — L'Allemagne d'après-guerre. Les partis politiques à la veille des élections (*Docum. Cathol.* 12 mai 1928, p. 1155 ss.).
- MATTER (P.). — Les partis politiques en Allemagne, dans *Revue des Sciences politiques*, juillet-sept. 1923, p. 349 ss.
- MENSCHEL (Ad.). — Die Regierungsbildung im Deutschen Reiche und seinen Ländern, dans *Archiv d. öffentl. Rechts*, 41 (1921).
- RATHENAU (W.). — *Demokratische Entwicklung*. Berlin, 1920.
— *Der neue Staat*. Berlin, 1922.
- REDSLOB (R.). — Le régime parlementaire en Allemagne, dans *Revue du Droit public*, 1920, p. 511 ss. (v. *ibid.* p. 520, n. 1 la bibliographie citée par l'auteur sur le parlementarisme allemand).
- ROTTENBUECHER (K.). — Der Kampf um Artikel 54 der deutschen Verfassung, *Zeit. für öffentl. Recht*, VII, fasc. 3, avril 1928, p. 229.
- ROUGE (J.). — La parlementarisation en Allemagne, dans *Revue polit. et parlementaire*, 10 avril 1928.
- SCHELCHER (W.). — Das parlamentarische System, dans *Archiv des öffentl. Rechts*, 41 (1921), p. 257 et s.
- STIER-SOMLO (F.). — Das Reichsrats- und Staatsratsproblem, dans la *Festgabe für Fr. Fleiner zum 60^{ten} Geburtstag*, 24 janvier 1927 Tübingen, 1927, p. 64 ss.
- TRIEPEL. — *Die Staatsverfassung und die politischen Parteien*. Berliner Rektoratsrede, Berlin, 1927.
- WEBER (M.). — *Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland*, 1918.

d) *Les constitutions des « pays » allemands.*

- α) Textes et articles sur les constitutions des différents pays. On trouvera les textes et divers articles sur ces constitutions dans le *Jahrbuch des öffentl. Rechts*, VIII (1919) et s., *Zeitschr. f. öffentl. Recht*, et également dans la *Revue du Droit public*. Un grand aperçu bibliographique sur cette matière est donné par M. Vermeil dans son livre déjà cité (1923). Voici quelques notes bibliographiques que nous ajoutons.

6) Etat libre de Prusse (*Freistaat Preussen*).

- AUBRY. — *La constitution prussienne du 30 novembre 1920*. Paris, 1922.
- HATSCHEK (J.). — *Deutsches und preussisches Staatsrecht*, 1922.
- HELFRIITZ (Hans). — Die Entwicklung des öffentlichen Rechts in Preussen seit Inkrafttreten der neuen Verfassung, dans *Jahrb. d. öffentl. Rechts*, XIV (1926).
- HERRFAHRDT (H.). — *Reich und Preussen. Vorschläge zur Verfassungsreform*. Greifswald, 1928.
- HUMMEL (F.). — *Preussen und seine Provinzen im Reichsrat*. Berlin, 1928.
- PREUSS (H.). — *Die Verfassung des Freistaates Preussen*.

- REDSLOB (R.). — Texte et commentaires de la Constitution prussienne du 30 novembre 1920, dans *Revue du Droit public*, 1921, p. 177 ss.
- VERMEIL (Ed.). — Le problème des relations entre le Reich et la Prusse, dans *Bull. mensuel de la Société de législation comparée*, juill.-septembre 1925.
- c) Etat libre de Bavière.
- JAN (H. von). — Verfassung und Verwaltung in Bayern 1919 bis 1926, dans *Jahrb. des öffentl. Rechts*, XV (1927).
- LAFERRIÈRE. — La constitution de l'Etat libre de la Bavière du 14 août 1919, dans *Revue du Droit public*, 1925, p. 87 et s.
- MATTERN (J.). — *Bavaria and the Reich; the Conflict over the Law of the Protection of the Republic*. Baltimore, 1923.
- NAWIASKY (H.). — *Bayerisches Verfassungsrecht*, 1923.
- PILOTY (R.). — Die Verfassungsurkunde des Freistaates Bayern, 1919. — Die bayerische Verfassung vom 14. August 1919, dans *Jahrbuch d. öffentl. Rechts*, t. IX, 1920, p. 129 ss.
- X... — Modification de la constitution bavaroise, dans *Bulletin du Haut-Commissariat de la République française dans les provinces du Rhin*, 25 mars 1925.
- δ) Etat libre de Saxe.
- JACOBI. — Die Wandlungen der Verfassung und Verwaltung in Sachsen, dans *Jahrb. d. öffentl. Rechts*, t. IX, p. 163 ss.
- SCHELCHER. — Die Verfassung des Freistaates Sachsen, dans *Jahrb. d. öffentl. Rechts*, 1921.
- WOELKER (K.). — *Die Verfassung des Freistaates Sachsen*. Leipsick, 1921.
- e) Wurtemberg et Bade.
- BLUME (W. von). *Die Verfassungsurkunde des freien Volksstaates Württemberg vom 20 Mai 1919*. Tübingen, 1919.
- KOEHLREUTER (O.). — Die neue badische und die neue württembergische Verfassung, eine vergleichende Gegenüberstellung, dans *Archiv des öffentl. Rechts*, t. XXIX (1920), p. 437 ss.
- SARTORIUS. — Die württembergische Verfassung, *Jahrb. d. öffentl. Rechts*, t. XIII (1925).
- e) Structure de l'Empire allemand.
- ADAMETZ (W.). MOESSNER (K. E.). — *Die deutsche Verwaltungs- und Verfassungsreform in Zahlen*. Berlin 1928.
- BALLOT (A.). — Le Reich et les « pays » qui le composent, *Revue des Sciences politiques*, 1923, p. 556 et s.
- MUELLER-BRANDENBURG. — *Reform der Reichsverfassung*, Weimar 1925.
- CARRÉ DE MALBERG. (R.). — La question du caractère étatique des « pays » allemands, dans *Bulletin de la Société de Législation comparée* juillet 1924.
- MEISSNER (O.). — *Das neue Staatsrecht des Reiches und seiner Länder*. Berlin, 1923.

- PERNOT (M.). — *L'Allemagne d'aujourd'hui*, Paris, 1927.
- PRAILAUNÉ (H. de). — *L'unitarisme et le fédéralisme dans la constitution allemande du 19 août 1919*, th. Paris, 1922.
- PREUSS (H.). — *Reich und Länder. Bruchstücke eines Kommentars zur Verfassung des deutschen Reiches*. Aus dem Nachlass des Verfassers herausgegeben v. Gerh. Anschütz. Berlin, 1928.
- TARLÉ (A. de). — Deux Etats dans l'Etat en Allemagne, *Revue des Deux-Mondes*, du 15 février 1924.
- THOMA (R.). — *Die Forderung des Einheitsstaates*. Festrede. Heidelberg, 1928.
- VERMEIL (E.). — *L'Allemagne contemporaine (1919-1924). Sa structure et son évolution politique, économique et sociale*. Paris, 1925.
3. Angleterre. Les constitutions de l'Empire britannique.
- I. La constitution britannique et la constitution « impériale ». Textes, histoire et doctrine.
- Recueils de textes :
- PARCY WINFIELD (H.). — *The Chief Sources of English legal History* Cambridge, 1925.
- STUBBS (W.). — *Select Charters and other Illustrations of English Constitutional History etc.* 6^e éd. Oxford, 1888.
- Traités, monographies, articles.
- AKZIN (B.). — La désuétude en droit constitutionnel (quelques conséquences pour le droit anglais), dans *Revue du Droit public*, 1928, p. 697 et s.
- ADAMS (G. B.). — *Constitutional History of England*. New-York, 1921.
- ANSON^r (W. R.). — *Law and Custom of the Constitution*, éd. de 1911 en 3 vol.; il y a une trad. franç. de l'édition de 1903, par G. Gandilhon, sous le titre : *Loi et pratique constitutionnelles de l'Angleterre*, en 2 vol. Paris 1903-1905 (*Biblioth. internat. de droit public*).
- BAGEHOT (W.). — *The english Constitution*. Londres, 1872; nouv. éd. de 1896, trad. franç. de Gaudhiac, 1869.
- BERENDTS (Ed.). — Die Verfassungsentwicklung Englands, dans *Jahrb. des öffentl. Rechts*, XII, p. 191.
- BERRIE DALE KEITH (Arth.). — *War Government of the British Dominions*. Oxford, 1921.
- *The Constitution, Administration and Laws of the Empire*. New-York, 1924.
- *Responsible Government in the Dominions*, nouv. éd. en 2 vol. Oxford, 1928.
- BROUGHAM (Lord). — *British Constitution* (Works, vol. XI).
- BURGESS (J. W.). — Present Problems of Constitutional Law, dans *Polit. Sci. Quart.*, 1904.
- COURTNEY (L.). — *The Working Constitution of the United Kingdom and its Outgrowths*. Londres, 1901.

- GNEIST. — *Englische Verfassungsgeschichte*, 1882.
- HALSBURY. — *The Laws of England*. vol. VII. Constitutional Law. Londres, 1909.
- HATSCHEK (J.). — *Englisches Staatsrecht*, t. I: Die Verfassung. Tubingen, 1905, dans *Handbuch des öffentlichen Rechts*, par R. Piloty.
- JENKS (Ed.). — *The Government of the British Empire*. Londres, 1918.
- LAWRENCE LOWELL (A.). — *The Government of England*, nouv. éd. revue en 2 vol., N.-York, 1919; trad. allem. de l'édit. de 1908, par J. Herr : *Die englische Verfassung*, 1913; et trad. frang. de la même éd. par A. Nérinx, en 2 vol., Paris, 1910, Biblioth. internat. de droit public.
- LOEWENSTEIN (K.). — Das heutige Verfassungsrecht des britischen Weltreiches, dans *Jahrb. des öffentl. Rechts*, t. XIII, 1925.
- MAITLAND. — *Constitutional History of England*, 1908.
- ERSKINE MAY. (Th.). — *The constitutional History of England*, éd. Holland, en 3 vol. 1912.
- PAROW. — *Die englische Verfassung seit 100 Jahren*, 1911.
- PITT TASWELL-LANGMEAD (Th.). — *English Constitutional History*, 6^e éd. Londres, 1905.
- WAVELL RIDGES (Ed.). — *Constitutional Law of England*, Londres, 1910.
- STUBBS (W.). — *Constitutional History of England*, 5^e éd. Londres, 1896; trad. frang. par Ch. P. Dutailis et G. Lefebvre, en 3 vol. sous le titre : *Histoire constitutionnelle de l'Angleterre*. Paris, 1907-1913. Bibliothèque internat. de droit public; nouv. éd. 1927.
- WALLACE (D. D.). — *The Government of England, National, Local, Imperial*; nouv. éd. Londres, 1925.
- II. Régime parlementaire anglais.
- BIGAUD (J.). — *Les Commissions parlementaires en France, en Angleterre et aux Etats-Unis*, th. Toulouse, 1920.
- BLAIR (P. J.). — *A Handbook of Parliamentary Elections*, Edinburgh, 1909.
- BOUTMY (E.). — *Développement de la Constitution et de la société politique en Angleterre*. Paris, 1887.
- *Essai d'une psychologie du peuple anglais au XIX^e siècle*. Paris, 1902.
- BROWN. — The Evolution of the Cabinet System in England, *Law Magazine*, 1910-1911.
- DICEY (A. V.). — *Lectures on the Relation between Law and Public Opinion in England during the Nineteenth Century*. Londres, 1905; trad. frang. par Alb. et G. Jèze : *Rapports entre le droit et l'opinion publique en Angleterre pendant le XIX^e siècle*. Biblioth. intern. de droit public.
- FRASER (H.). — *The Law of Parliamentary Elections and Election Petitions*, 2^e éd. Londres, 1910.
- *The Representation of the People Act 1918*, Londres, 1918.

- HOBBS (A.-O.) et OGDEN (F.-J.). — *A Guide to the Representation of the People Act 1918*, Londres, 1918.
- HUEBNER. — *Die parlamentarische Regierungsweise Englands*, 1918.
- HUMPHREYS (J.-H.). — Parliaments and stable Governments, dans *Nineteenth Century*, déc. 1928, p. 737.
- COURTENAY ILBERT. — *Parliament : Its History, Constitution and Practice*. Home University Library, 1920.
- IRWIN DASENT (A.). — *The Speakers of the House of Commons*. New-York, 1911.
- JENKS (Ed.). — *Parliamentary England*.
- LE ROY (M. N.). — The Future of the Empire, dans *Labour M.* novembre 1928, p. 66.
- SIDNEY LOW. — *The Governance of England*, 1908.
- LAWRENCE LOWELL (A.). — *Public Opinion and popular Government*, éd. de 1921; trad. franç. par Albertine Jèze, Paris 1924. Biblioth. int. de droit public.
- LOEWENSTEIN (K.). — Zur Soziologie der parlamentarischen Repräsentation in England vor der ersten Reformbill, dans *Erinnerungsgabe für M. Weber*, t. II, p. 87.
- Zur Soziologie der parlamentarischen Repräsentation in England nach der grossen Reform, dans *Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik*, LI, 1924, p. 614.
- RAMSAY MAC DONALD (J.). — *Parliament and Democracy*. National Labour Press.
- MARRIOTT (J.-A. R.). — The Party System and parliamentary Government, dans *Edinburgh Review*, octobre 1921.
- *English Political Institutions. An introductory Study*. New-York, 1925 (sur les changements apportés au parlementarisme anglais pendant et après la guerre).
- ERSKINE MAY (Th.). — *Parliamentary Practice : A Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usages of Parliament*; trad. franç. par J. Delpèch, en 2 vol. Paris, 1909. Biblioth. inten. de droit public.
- STUART-MILL (J.). — *Representative Government*; every man edition Londres, 1910.
- MORRIS (H.-Lawrence). — *Parliamentary Franchise Reform in England from 1885 to 1918*. New-York, 1921.
- MORSE (Anson D.). — *Parties and Party leaders*. Boston, 1923.
- OGG (F.-A.). — Changes in British parliamentary Procedure, dans *Amer. Pol. Sci. Review*, août 1920.
- POLLARD (A.-F.). — *The Evolution of Parliament*. Londres, 1920.
- ROSENBERG (K.). — *How Britain is governed*. Londres, 1925; éd. du Labour Party.
- SIBERT (M.). — *Etude sur le premier ministre en Angleterre depuis ses origines jusqu'à l'époque contemporaine*, th. Paris, 1909.
- SPENDER (J.-A.). — *The Public Life*, en 2 vol. 1925.
- SUMMER-MAINE (sir H.). — *Essais sur le gouvernement populaire* trad. de l'anglais, Paris, 1887.

TODD (A.). — *Parliamentary Government in England*; trad. franç. par Spencer Walpole, préf. de Casimir Périer, en 2 vol. Paris, 1901. Biblioth. intern. de droit public.

VAUCHER (P.). — La réforme électorale anglaise et l'évolution de la constitution britannique, dans *Revue des Sciences politiques*, octobre 1918.

WARNER TERRY (G.-P.). — *The Representation of the People Acts, 1918-1928, and the Law relating to Jurors*. Londres, 1929.

III. Les constitutions et les gouvernements des Dominions et des Etats Libres.

a) Etudes d'ensemble :

EUTROPE (E.). — *Le régime politique des colonies anglaises avec self-government*. Paris, 1909.

BERRIEDALE KEITH (A.). — *Responsible Government in the Dominions*, 2^e éd. Oxford, 1928.

LOEWENSTEIN (K.). — Das Verfassungsrecht der einzelner Glieder des britischen Weltreiches, dans *Jahrb. des öffentl. Rechts*, t. XIII.

SPEYER (H.). — *La constitution juridique de l'Empire colonial britannique*. Paris, 1906.

TODD (A.). — *Parliamentary Government in the British Colonies*, 1894.

b) Sur la structure de l'Empire britannique :

BERRIEDALE KEITH (A.). — *Responsible Government in the Dominions*, Part IV : The Federation and the Union. Part VIII : Imperial Unity and imperial Co-operation.

MAZZOLENI (G.). — *L'odierno impero britannico. Sua configurazione costituzionale ed internazionale*. Pavie, 1928.

SCHUYER (R. L.). — Reconstruction of the British Empire, dans *Pol. Sci. Quar.* sept. 1916.

SEUVRE (P.). — *Les projets d'organisation de l'Empire britannique*. Paris, 1918.

ZIMMERN (A.). — *The third British Empire*. Londres, 1926.

c) Commonwealth d'Australie.

Constitution australienne du 9 juillet 1900; v. le texte dans l'*Annuaire de législation étrangère*, 1901; et la *Revue polit. et parlem.*, mai 1901, texte et commentaires de M. Picard.

BERRIEDALE KEITH (A.). — *Responsible Government in the Dominions*, 2^e éd., Oxford, 1928. Part IV, chap. II : The Commonwealth of Australia, p. 597-701.

LE CONTE (René). — Le Commonwealth of Australia et le Dominion of New-Zealand, dans *Revue du Droit public*, 1925, p. 138.

HARRISON-MOORE. — *The Constitution of the Commonwealth of Australia*, 1908.

NORTHCOTE (C.-H.). — *Australian Social Development*. New-York, 1918.

WISE (B.-R.). — *The Commonwealth of Australia*, 2^e éd. Londres, 1913.

d) Dominion de Canada.

Textes :

KENNEDY (P. M.). — *Documents of the Canadian Constitution*. Toronto, 1918.

Théorie et pratique :

BOURINOT (J.-G.). — *How Canada is governed*. Toronto, 1918.

CLEMENT (W.-H. P.). — *The Law of the Canadian Constitution*, 3^e éd. Londres, 1915.

BERRIEDALE KEITH (A.). — *Responsible Government in the Dominions*. Part IV, chap. I : The Dominion of Canada, p. 305-394.

KENNEDY (W.-P. M.). — *The Constitution of Canada. An Introduction to its development and Law*. New-York, 1922.

LEFROY (A.-H.-F.). — *A short Treatise on Canadian Constitutional Law*, Toronto et Londres, 1918.

RIDDEL (R.). — *The Constitution of Canada in its History and practical Working*. Yale University Press, 1918.

TROTTER (Reg. G.). — *Canadian Federation*, Londres, 1924.

e) Nouvelle-Zélande.

LE CONTE (René). — L'évolution de la Constitution néo-zélandaise, dans *Revue du Droit public*, 1926, p. 343 ss. Voir aussi l'*Océanie française*, sept.-oct., et nov.-déc. 1926.

f) Union Sud-africaine.

CLOUGH (E.-M.-O.). — *The South-African Parliamentary Manual*. Londres, 1909.

DELPECH. — Le South African Constitution Act, dans la *Revue du Droit public*, 1909, p. 750 ss. (v. la bibliographie donnée aux §§ 12 et 13).

BERRIEDALE KEITH (A.). — *Responsible Government in the Dominions*. Part IV, ch. III : The Union of South Africa, p. 702-742.

LE CONTE (René). — La formation de l'Union Sud-Africaine, *Revue du Droit public*, 1927, p. 129 ss.

NATHAN (Manfred). — *The South African Commonwealth*. Johannesburg et Capetown, 1919.

WORSFOLD (W.-B.). — *The Union of South-Africa*. Boston, 1913.

g) Etat libre d'Irlande.

DUBOIS (L.-Paul). — *Le drame irlandais et l'Irlande nouvelle*. Paris, 1927 (ch. II et s.).

DARELL FIGGIO. — *The Irish Constitution explained*. Dublin, 1923.

LE CONTE (René). — L'histoire constitutionnelle de l'Irlande, *Revue du Droit public*, 1925, p. 317 ss.

PHILIPPS. — The « Settlement » of Ireland, dans *Edinburgh Review*, avril 1922, p. 209 ss.

SANDERS (C. F.). — The Irish Constitution, dans *Amer. Polit. Sci. Rev.*, t. XVIII, p. 340 ss.

4. Argentine.

GONZALEZ CALDERON (J. A.). — *Derecho constitucional argentino Historia, Teoria y Jurisprudenza*, en 3 vol. Buenos-Aires, 1923.

ESCOBAR (S. M.). — *Cuestiones de derecho federal*. Buenos-Aires, 1921.

MATIENGO (J. N.). — *Le gouvernement représentatif fédéral dans la République argentine*. Paris, 1912.

RONEYS. — *La Constitution de la République argentine*, th. Toulouse 1927.

5. Autriche.

Textes :

ADAMOVICH (L.) et FRELICH (G.). — *Die össterreichische Verfassungsgesetze*, 1925.

Traités, monographies, articles :

ADAMOVICH (L.). — Die Reform der österreichischen Bundesverfassung, dans *Zeit. f. öffentl. Recht*, 1925, p. 228 et s.

La Constitution fédérale autrichienne; introduction et texte dans *Revue du Droit public*, avril 1921.

Voir le texte de la constitution autrichienne, révisée en 1925, traduit par Ch. Eisenmann, dans *Revue du Droit public*, 1928, p. 54 ss. Cf. *Jahrb. d. öffentl. Rechts*, 1927, p. 51.

KELSEN (H.). — *Die Verfassung Österreichs*, 1920.

— *Die Verfassungsgesetze der Republik Österreichs*, 1919-1922.

— *Österreichisches Staatsrecht. Ein Grundriss*. Tübingen, 1923.

TRAJET (R.). — *La constitution d'Autriche du 1^{er} octobre 1920*, th. Toulouse, 1920.

VERDIER (A.). — *La constitution fédérale de la République d'Autriche*, th. Paris, 1924.

WITTMAYER (L.). — Österreichisches Verfassungsrecht, dans *Enzyklopaedie der Rechts-und Staatswissenschaft* de Kohlrausch et Kaskel, t. XXVI.

6. Belgique.

La Constitution belge. Règlement du Sénat. Bruxelles, 1921.

ERRERA (P.). — *Droit constitutionnel belge*. Bruxelles, 1928.

— *Sommaire du Cours de droit public belge*, suivi de la Constitution (texte de 1921). Bruxelles, 1922.

— *Traité de droit public belge*. Congo, 1911-1922.

MOL (H. von). — *Manuel de droit constitutionnel de la Belgique*. Liège, 1922.

REED (T. H.). — *Government and Politics of Belgium*. New-York, 1924.

SMISSEN (E. van der). — *Les institutions politiques de la Belgique*. Recueil de textes, 1925.

— Les transformations occultes de la Constitution belge, dans *Revue générale*, mai 1925.

SPEYER (H.). — *La réforme de l'Etat en Belgique*. Bruxelles-Paris, 1927.

7. *Brésil.*

CAVALCANTI (A.). — *Regimen federativo e a Republica brasileira*. Rio de Janeiro, 1900.

CASTRO-NUNES (J. de). — *Do Estado federado e sua organização municipal. Historia, Doctrina, Jurisprudencia*. Rio de Janeiro, 1920. (Droit constitutionnel et administratif).

SORIANO DE SOUZA (J.). — *Principios geraes de direito publico e constitucional*, 1893.

8. *Bulgarie.*

ZLATANOFF. — *La constitution bulgare et ses principes*, th. 1926.

9) *Chili.*

FIGUEROA (M.). — Die neue Staatsverfassung von Chile, dans *Zeit für öffentl. Recht*, 1925, p. 596 et s. avec notes et observations de H. Kelsen.

10. *Chine.*

KØEHNE (F.). — Die Verfassung der Republik China vom 10. Oktober 1923, dans *Jahrb. d. öffentl. Rechts*, XIV (1926).

CHEN-WAN-LI. — *Les institutions politiques de la Chine depuis l'établissement de la République (1912) jusqu'à nos jours*, th. Paris, 1926.

RODES (J.). — *La Chine et le mouvement constitutionnel*, Paris, 1913.

TCHENG (S.). — *Le mouvement constitutionnel en Chine*, th. Paris, 1925.

WOO (James). — *Le problème constitutionnel chinois. La constitution du 10 octobre 1923*. Paris, 1925 (Bibliothèque de l'Institut du droit comparé de Lyon).

11. *Costa-Rica.*

PÉRIGNY (M. de). — *La République de Costa-Rica*. Paris, 1918.

12. *Danemark.*

KNUD BERLIN. — *Den danske Statsforfatningsret*, 2^e éd. en 2 vol. Copenhague, 1922-1924.

GROS (G.) et HARSEN (H.). — *Das Staatsrecht des Königreichs Dänemark*. Fribourg-en-Brisgau, 1888-1889 (Collection Marquardsen).

HANSEN (Henrik). — Das öffentliche Recht Dänemarks, 1914-1921, dans *Jahrbuch d. öffentl. Recht*, t. XI, p. 88-102.

NYHOLM. — *Grundtræk af Danmarks Statsforfatning og Statsforvaltning* (Précis de droit constitutionnel et administratif danois). 4^e éd. 1908.

13. *Ville de Dantzig.*

BOUCHEREAU. — *Le statut de Dantzig*, th. Poitiers, 1924.

GROZAT (Ch.). — *Les constitutions de la Pologne et de Dantzig*, th. Toulouse, 1923.

— Les constitutions de Pologne, Dantzig, Esthonie et Finlande. *Biblioth. de législation comparée de Toulouse*, 1925.

LOENING (O.). — *Die Verfassung der Freien Stadt Danzig*, 1923 (fascic. I-III de la Collection « Danziger staats-und völkerrechtliche

Schriften »). Voir aussi : *Pologne*.

14. *Egypte*.

GIANNINI (Amedeo). — *La Costituzione egiziana*, dans *Oriente moderno*, 1923.

MAKRANI (H.). — *Problèmes soulevés par la constitution égyptienne*, th. Dijon, 1927.

OSMAN (A.). — *Le mouvement constitutionnel en Egypte et la constitution de 1923*, th. Paris, 1926.

15. *Espagne*.

BECKER (J.). — *La reforma constitucional en España. Estudio historico-critico acerca del origen y vicisitudes de las constituciones españolas*. Madrid, 1923.

TORRÈS-CAMPOS. — *Das Staatsrecht des Königreichs Spanien*. Fribourg-en-Br. (Collection Marquardsen).

La Constitution espagnole du 30 juin 1876; v. le texte dans l'*Annuaire de législation étrangère*, 1877, p. 418.

FLANDIN (E.). — *Institutions politiques de l'Europe contemporaine*; t. V. L'Espagne. Paris, 1915.

GMELIN (H.). — *Studien zur spanischen Verfassungsgeschichte des neunzehnten Jahrhunderts*. Stuttgart, 1905.

LAGAILLARDE (J.). — *La constitution espagnole et le régime parlementaire en Espagne*, th. Toulouse, 1906.

SANTAMARIA DE PAREDES. — *Curso de derecho politico*. Madrid, 1909.

POSADA (Ad.). — *Spanisches Staatsrecht*, Tubingen, 1914. (Collection : *Das öffentl. Recht der Gegenwart*).

— *Tratado de derecho publico*, 3^e éd. en 2 vol. Madrid, 1926.

VILA SERA (J.). — *Constitucion de la Monarquia española*, 1910.

16. *Esthonie*.

BERENDTS (Ed.). — *Die Verfassungsentwicklung Estlands*, dans *Jahrb. d. öffentl. Rechts*, XII, p. 191 ss.

CROZAT (Ch.). — *Les constitutions de Pologne, Dantzig, Esthonie et Finlande*. Paris, 1925.

SIDANER (L. Le). — L'Esthonie, dans *Revue des Sciences politiques*, 1923, p. 542 ss., voir aussi : *Etats baltes*.

17. *Etats baltes*.

ROLNIK (H.). — *Die baltischen Staaten : Litauen, Lettland und Estland, und ihr Verfassungsrecht*. Leipzig, 1927.

RUTTER (Owen). — *The new Baltic States and their Future*. Londres, 1925.

18. *Etats de l'Amérique latine*.

BRYCE (J.). — *Les Républiques sudaméricaines*, trad. de l'angl. par C. Gandilhon Gens-d'Armes, en 2 vol. Paris, 1915.

HUNTER (J. A.). — *The South American Handbook 1929 : A Guide to the Countries and Resources of Latin America, inclusive of South and Central America, Mexico and Cuba*. Londres, 1928.

MUNRO (Dana G.). — *The Five Republics of Central America, their*

political and economical Development and their relations with the United States. Oxford 1928, Carnegie Endowment for Internationale Peace.

19) *Etats-Unis de l'Amérique du Nord.*

Textes :

POORE.— *The Federal and State Constitutions, Colonial Charters and other organic Laws of the United States*, en 2 vol. 1877.

a) *Constitution fédérale et constitutions des Etats.*
Histoire, doctrine et pratique :

BECK (J. M.). — *La constitution des Etats-Unis*, trad. de l'anglais par J. Carpentier, avant-propos de F. Larnaude. Paris, 1923.

BRYCE (J.). — *The American Commonwealth*, 1895; trad. franç. : *La République américaine*, 2^e éd. en 5 vol. Paris, 1912-1913.

CAMPBELL BLACK (H.). — *Handbook of American Constitutional Law*, 3^e éd. St-Paul, 1909.

DEALEY (J.-Q.). — *Growth of American State Constitutions*. New-York 1915.

ERLICK (E.). — *La séparation des pouvoirs et la Convention fédérale de 1787*, th. Paris, 1926.

— Les idées de Montesquieu sur la séparation des pouvoirs et la Constitution américaine, dans *Revue du Droit public*, 1926.

FARRAND (M.). — *The Framing of the Constitution of the United States*. New-Haven, 1913.

GARNER (J. W.). — *Idées et institutions politiques américaines*. Paris, 1921. *Biblioth. intern. de droit public*.

— *Political Science and Government*, New-York, (1928).

HORWILL (H.-W.). — *The Usages of the American Constitution*, Oxford, 1925.

HUGHES. — *The Philosophy of the Federal Constitution*, 1908.

KIMBALL (Everett). — *The National Government of the United States*. Boston, 1920.

— *Government of the United States*, New-York, 1925.

LINDSAY (R.). — American Government and Politics, dans *Am. Pol. Sci. Review* 1920, p. 74.

LEE MAC BAIN (Howard). — *The Living Constitution: A consideration of the Realities and Legends of our Fundamental Law*. New-York, 1927.

MOLL (E.). — *Der Bundesstaatsbegriff in den Vereinigten Staaten von Amerika von ihrer Unabhängigkeit bis zum Kompromiss von 1850*. Zurich, 1905.

MURRAY BUTLER (N.). — *Building the American Nation: An Essay of interpretation*. New-York, 1923; éd. franç. : *Les Etats-Unis d'Amérique. Leur origine, leur développement, leur unité*. Paris, 1925. *Bibliothèque France-Amérique*; éd. allem. : *Der Aufbau des Amerikanischen Staates*, 1927.

PIERCE (Fr.). — *Federal Usurpation*. New-York, 1908.

- PUTNEY. — *United States Constitutional History*, 1908.
- RUETIMANN. — *Das Nordamerikanische Bundestaatsrecht verglichen mit den politischen Einrichtungen der Schweiz*, en 3 vol. Zurich, 1867-1872.
- SMITH (Allen). — *The Spirit of American Government*. New-York, 1908.
- STEVENS (Ellis). — *Sources de la Constitution des Etats-Unis*; trad. de l'anglais, Paris, 1897.
- STIMSON. — *The Law of the Federal and State Constitutions of the United States*. Londres, 1908.
- STORY (J.). — *Commentaries on the Constitution of the United States*, 5^e éd. par M. Bigelow, en 2 vol. Boston, 1891.
- STUART Lewis. — *Outline of American Federal Government*. New-York, 1928.
- TOCQUEVILLE (A. de). — *La Démocratie en Amérique*, en 2 vol. 2^{me} éd. Paris, 1835; 6^e éd. Paris 1874.
- WATSON (D. K.). — *The Constitution of the United States*, en 2 vol., 1910.
- WILLOUGBY (W.). — *Constitutional Law of the United States*, en 2 vol. New-York, 1910.
- WILSON (W.). — *The State : Elements of History and Practical Politics*, 1889; trad. franç. par J. Wilhelm en 2 vol. Paris, 1902. Biblioth. intern. de droit public.
- *Constitutional Government in the United States*. New-York, 1908.
- b) Le Président et le gouvernement congressionnel.
- PERRY BELMONT. — Le régime personnel aux Etats-Unis, dans *Revue polit. et parlem.*, août 1915, p. 161.
- BIGAUD (J.). — *Les commissions parlementaires en France, en Angleterre et aux Etats-Unis*, th. Toulouse, 1920.
- BOSC. — *Les droits législatifs du Président des Etats-Unis*, 1906.
- ELLIOTT (E.). — *American Government and Majority Rule*. Princeton, 1916.
- FINLEY et SANDERSON. — *The American Executive*, 1908.
- FREEMAN SNOW. — *Cabinet Government in the United States*.
- GARNER (J.-W.). — Le pouvoir exécutif au temps de guerre aux Etats-Unis, dans *Revue du Droit public*, 1918, p. 13.
- GUTHRIE. — *Le rôle du corps électoral dans le gouvernement fédéral des Etats-Unis*, th. Toulouse, 1922.
- HART (J.). — *The ordinance Making Powers of the President of the United States*. Baltimore, 1925, dans : *J. Hopkins University Studies*, t. XLIII.
- LINDSAY (R.). — The Enlarged Powers of the American President, dans *Contempor. Rev.*, janvier 1928, p. 39.
- MAC KEE (Th.-H.). — *Manual of Congressional Practice*.
- STUART LEWIS. — *Party Principles and Practical Politics*. New-York, 1928.
- WEBER (G.-A.). — *Organised Efforts for the Improvement of Methods of Administration in the United States*. New-York et Londres, 1919.

- WILSON (W.). — *Congressional Government : A Study in American Politics*, 1885; trad. franç. : *Le gouvernement congressionnel*, préf. de H. Wallon, Paris 1900. *Biblioth. intern. de droit public*.
20. *Finlande*.
- BECKER (W.). — Das neue Finland, dans *Archiv für Politik und Geschichte*, 1928, p. 411-440.
- CROZAT (Ch.). — *Les Constitutions de Pologne, Danzig, Esthonie et Finlande*, 1925.
- ERICH (R.). — *Die Verfassung Finnlands*.
— Die Entwicklung des öffentl. Rechts in Finnland, dans *Jahrb. d. öffentl. Rechts*, t. XI, p. 103-121.
— *Suomen Valtio-oikeus* (le droit constitutionnel de la Finlande), en 2 vol., Helsingfors, 1924-1925.
- POLSON NEWMAN (Major E.-W.). — The New Finland, *Forthnightly Rev.*, déc. 1928, p. 774 et s.
- 27) *France*.
a) textes des constitutions françaises.
- DUGUIT (L.) et MONNIER (H.). — *Les constitutions et les principales lois politiques de la France, depuis 1789*; 4^e éd. Paris, 1925. (Collection de textes, avec des commentaires historiques.)
- b) Droit constitutionnel français. Histoire, doctrine et pratique.
- BARD (A.) et ROBIQUET. — *La constitution française de 1875 étudiée dans ses rapports avec les constitutions étrangères*, 2^e éd. Paris, 1878.
- BARTHÉLEMY (J.) et DUEZ (P.). — *Traité élémentaire de droit constitutionnel*. Paris, 1926.
- BARTHÉLEMY (J.). — *Le gouvernement de la France. Tableau des institutions politiques, administratives et judiciaires de la France contemporaine*. Paris, 1919; nouv. éd. 1925.
- BOUTMY (E.). — *Etudes de droit constitutionnel : France, Angleterre, Etats-Unis*. 6^e éd. Paris, 1913.
- DUGUIT (L.). — *Traité de droit constitutionnel*, 2^e éd. en 5 vol. Paris, 1921-1925; 3^e éd. t. I, Paris, 1927; t. II, première partie, Paris, 1928.
- ESMEIN (A.) et NÉZARD (H.). — *Eléments de droit constitutionnel*, en 2 vol. 8^e éd. Paris, 1927-1928.
- HAURIU (M.). — *Précis de droit constitutionnel*. 3^e éd. Paris, 1929.
- LEFEBVRE (Ch.). — *Etude sur les lois constitutionnelles de 1875*. Paris, 1882.
- MOREAU (F.). — *Précis élémentaire de droit constitutionnel*, 10^e éd., Paris, 1928.
- MUEL (L.). — *Précis historique des transformations du pouvoir législatif depuis 1789*.
- ROSSI (P.). — *Cours de droit constitutionnel*, en 4 vol. 2^e éd. Paris, 1877.
- SAINT-GIRONS (A.). — *Manuel de droit constitutionnel*, Paris, 1884.

VILLEY (V.). — *Les vices de la Constitution française*, Paris, 1918.

Des ouvrages écrits en allemand, le plus récent est celui de :

HIPPEL (Ernst von). — *Der französische Staat der Gegenwart*. Breslau, 1928. Cf. du même auteur : *Die Entwicklung des öffentlichen Rechts in Frankreich seit 1914*, dans *Jahrb. des öffentlichen Rechts*, XV (1927).

c) Régime parlementaire français.

Textes :

BONNARD (R.). — *Les Règlements des Assemblées législatives de France depuis 1789*. Paris, 1926.

MAVIDAL et LAURENT. — *Archives parlementaires de France de 1787 à 1860*, en 191 vol., Paris.

MOREAU (F.) et DELPECH (J.). — *Les Règlements des Assemblées législatives*, préf. de Ch. Benoist, en 2 vol., Paris, 1906.

Traités, monographies, articles, etc. :

BARTHÉLEMY (J.). — *Introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X*, Paris, 1904.

— *Le rôle du pouvoir exécutif dans les Républiques modernes*, Paris, 1907.

— Nos institutions politiques et la guerre, dans *Revue des Sciences politiques*, 1917.

— *Le problème de la compétence dans la démocratie*, Paris, 1918.

— La crise de la Démocratie représentative (Rapport fait à l'Institut international de Droit public, session d'octobre 1928), dans *Revue du dr. publ.*, 1928, p. 584; et tirage à part, Paris, 1928.

BERTHÉLEMY (H.). — Les limites du pouvoir législatif, dans *Revue polit. et parlem.*, 10 décembre 1925, p. 355.

BOMPARD (R.). — *Le rôle du pouvoir exécutif dans les Républiques modernes*.

BOURGIN, CARRÈRE et GUÉRIN. — *Manuel des partis politiques en France*, Paris, 1928.

BRACQ. — *France under the Republic*.

BROGLIE (duc de). — *Vues sur le gouvernement de la France*, Paris, 1870.

CATEL. — *Représentation du gouvernement dans les Chambres*, th. 1909.

CONSTANT (Benjamin). — *Cours de politique constitutionnelle*; éd. Laboulaye, Paris, 1874.

DUBUC. — *La question et l'interpellation*, th. 1909.

DUPONT-WHITE. — *République ou Monarchie?* Paris, 1871.

DUVERGIER DE HAURANNE. — *Histoire du gouvernement parlementaire en France (1814-1848)*, en 10 vol., 2^e éd., Paris, 1870-1872.

FAUVEY. — Le droit de dissolution en régime parlementaire, dans *Revue générale du droit*, janv.-févr. 1918.

FONTALIRANT (W.). — *Etude critique du système électoral actuel*, 2^e éd., Paris, 1910.

GERMAIN (J.). — Les partis politiques et leurs programmes, dans *Revue Mondiale*, 15 juin 1924.

- GIRAUD (E.). — *La crise de la Démocratie et les réformes nécessaires du pouvoir législatif*, Paris, 1925.
- GODIN (J.-B.). — *La réforme parlementaire constitutionnelle*. Versailles, 1926.
- GOOCH (R.). — The antiparliamentary Movement in France, dans *Amer. Polit. Sci. Rev.*, août 1927.
- GUIZOT (F.). — *Histoire parlementaire de France*, recueil complet des discours prononcés dans les Chambres de 1819 à 1848, en 5 vol., Paris, 1863-1864.
- HAURIU (A.). — Les partis politiques et la Constitution, *Revue politique et parlementaire*, 10 déc. 1928.
- JOUVENEL (H. de), LOUCHEUR (L.), etc. — *Les réformes politiques de la France*. Paris, 1925.
- LARCHER. — *L'initiative parlementaire en France*, Paris, 1896.
- LAURENT (R.) et PRÉLOT (M.). — *Le programme du parti démocrate populaire*, Paris, 1928.
- LEYRET (H.). — *Le gouvernement et le parlement*. Paris, 1918.
- MICHELS. — Les partis politiques de la contrainte sociale, dans *Mercur de France*, 1^{er} mai 1928.
- MICHON (L.). — *Le gouvernement parlementaire sous la Restauration*. Paris, 1905.
- MOREAU (F.). — *Pour le régime parlementaire*. Paris, 1903.
- MORIZOT-THIBAUT. — Parlementarisme et République, dans la *Revue bleue* du 5 avril 1924.
- PETIT (G.). — *Propositions de révision des lois constitutionnelles émanant de l'initiative parlementaire depuis 1884*.
- PIERRE (E.). — *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, 5^e éd., Paris, 1919.
- POUDRA (J.) et PIERRE (E.). — *Traité pratique de droit parlementaire*, en 2 vol. et un supplément, Paris, 1879-1880.
- SAIT (Ed. M.). — *Government and Politics in France*, Londres, 1921.
- SAMUEL (R.). — *Le Parlement et la guerre*, Paris, 1918.
- SCHERER (L.). — *La démocratie et la France*, Paris, 1884.
- SOLTAU (R. H.). — *French Parties and Politics*, Londres, 1922.
- WEIL. — *La France sous la Monarchie constitutionnelle (1814-1848)*. Paris, 1912.

22) Grèce :

- ARAVANTINOS (J.). — *Droit constitutionnel grec*, t. I. Athènes, 1897 (en grec).
- La Constitution grecque du 3 juin 1927, trad. du grec dans le journal *Messenger d'Athènes*, 4-9 juin 1927.
- The Greck Constitution, analyse très sommaire dans la *Europ. Econ. and Polit. Survey*, 15 juillet 1927, p. 709 ss.
- COUCLÉLIS (A.). — *Les régimes gouvernementaux de la Grèce*, th. Paris, 1921.
- DAVI et PAPAJEANNOU. — *La nouvelle Constitution*, Athènes, 1911.

DJIRAS (Al.). — *L'organisation politique de la Grèce d'après la Constitution républicaine du 29 septembre 1925*, th. Paris, 1927.

LIACOPOULOS (E.). — *La Constitution de la Grèce*, Athènes, 1911 (en grec).

SARIPOLOS (N. N.). — *Droit constitutionnel grec*, en 3 vol., Athènes, 1915-1918, nouv. éd., t. I, 1925 (en grec).

SVOLOS (Al.). — *La nouvelle Constitution et les fondements du régime* (analyse de la constitution du 3 juin 1927 en comparaison avec les constitutions européennes d'après-guerre; étude très solide et pleine d'intérêt). Athènes, 1928 (en grec).

ZENGHELIS (E.). — *Le droit parlementaire pratiqué en Grèce*, Athènes, 1912 (en grec).

23) Hongrie :

CSEKEY (St. v.). — *Ungarns Staatsrecht nach dem Weltkriege*; extrait du *Jahrb. des öffentl. Rechts*, XIV, 1926, p. 409-483. Tübingen, 1926.

MOSCA (R.). — *Problemi politici. L'Ungheria contemporanea*, Bologne, 1928.

24) Japon :

FUJISAWA (R.). — *The recent Aims and political Development of Japan*, New-Haven, 1923.

ITO (H.). — *Commentaries on the Constitution of the Empire of Japan*, trad. du japonais par Miyohi Ito, Tokio, 1889.

MULLER (L.). — *Le pouvoir souverain et son exercice d'après la constitution japonaise*, *Revue du Droit public*, 1900 (13), p. 55 et s.

TAKAMATSU (T.). — *Japan als Konstitutionelle Monarchie : Kurze Erläuterungen über die japanische Kaiserreichsverfassung*, Berlin, 1928.

TANAKA. — *La Constitution de l'Empire du Japon*, Paris, 1899.

25) Italie :

I. Période jusqu'à l'avènement du Fascisme.

a) Droit constitutionnel. Théorie et pratique.

Outre les traités de droit constitutionnel mentionnés déjà au § 1, *Traité généraux de droit constitutionnel ou de science politique*, voir aussi :

ARANGIO RUIZ (G.). — *Istituzioni di diritto costituzionale italiano*. Milan, 1913.

RACIOPPI (F.) et BRUNELLI (J.). — *Commento allo Statuto del Regno*, préf. de L. Luzzati, en 3 vol., Turin, 1909.

b) Régime parlementaire italien.

ARAZIO (G. d'). — *Fisiologia del parlamentarismo in Italia*, Turin, 1911.

CROSA (E.). — *La competenza regia nel diritto italiano*, Turin, 1916.

AGGI (L.). — *Sul fondamento giuridico del Governo parlamentare in Italia*, dans *Rivista di Diritto Pubblico*, 1915.

SOLAZZI (G.). — *Diritto elettorale politico*, Turin, 1916.

11. Sur le droit actuellement pratiqué, voir plus loin § 9,
La disparition du Parlementarisme. III. La dictature en
Italie. Le Fascisme.

26. *Lettonie* :

GIRARD (J.). — La Lettonie, dans *Revue des Sciences polit.*, 1923,
p. 95 ss.

PLANTIÉ-CAZEJUS (A.). — *La Constitution de la Lettonie*, th. Tou-
louse, 1925.

Voir et : *Etats baltes*.

27. *Lithuanie et Memel* :

ROUZIER (A.). — *La Constitution de Lithuanie et le statut de Memel*,
th. Toulouse.

RAGGE. — *Die Verfassung des Memelgebiets*, Berlin, 1928.

Voir et : *Etats baltes*.

28. *Mexique* :

BIGOT (R.). — *Le Mexique moderne*, Paris, 1919.

CHAMBERLAIN (J.). — Property Rights under the New Mexican
Constitution, dans *Pol. Sci. Quart.*, sept. 1917.

The Mexican Constitution of 1917. Philadelphie, 1917.

29. *Norvège* :

BRAEKSTAD (L.). — *The Constitution of the Kingdom of Norway*,
Londres, 1905.

DROLSUM (A.-C.). — *La Norvège, Etat souverain*, Paris, 1905.

30. *Pologne* :

La Constitution de la République de Pologne. Avant-propos de J.
Barthélemy, introduction historique par M. Potulicki, trad.
de H. Grappin, Paris, 1926.

MERLAY (M.). — La nouvelle constitution polonaise, dans *Grande
Revue*, juin 1921.

PERÉTIATKOWITZ (A.). — La révision de la Constitution polonaise,
dans *Revue du Droit public*, 1927, p. 124 ss.

31. *Portugal* :

La Constitution politique de la République portugaise du 21 mars
1911, *Revue du Droit public*, 1911, p. 775 ss., trad. de Paul Errera.

APTHUR (W.). — The Portuguese Republic, dans *Fortnightly Review*,
1911, 2, p. 230 et s.

GUYOMARD (G.). — *La dictature militaire au Portugal*, Paris, 1927.

32. *Roumanie* :

La Constitution roumaine du 28 mars 1923, *Revue du Droit public*,
1924, p. 271 ss.

KAUSCHANSKY (D. M.). — Die neue rumänische Verfassung vom
28. März 1923, dans *Zeit. f. öffentl. Recht*, 1925, p. 117 ss.

MACOVER (J.). — *Le régime électoral de la représentation nationale en
Roumanie*, th. Paris, 1927.

33) *Royaume des Serbes, Croates et Slovènes* :

- ADAMOVITCH. — *La responsabilité ministérielle d'après la Constitution du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes*, th. Paris.
- BŁOCISZEWSKI (J.). — *La Constitution yougoslave*, *Revue des Sciences politiques*, 1922, p. 522 et s.
- FUMAGALLI (P.). — *La Costituzione del Vidovdan*, dans *Europa Orientale*, sept.-oct. 1928, p. 283.
- HOWATSKI (M.). — *La Constitution de Vidovdan. Etude sur la formation constitutionnelle de l'Etat yougoslave*, Grenoble, 1923.
- JOVANOVITCH (S.) et KOUMANOUDI (C.). — *Eléments de droit public du Royaume de Serbie*, Belgrade, 1907-1909 (en serbe).
- JOVANOVITCH (S.). — *Le Droit constitutionnel du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes*, Belgrade, 1924 (en serbe).
- MOUSSET (A.). — *Le royaume serbe-croate-slovène. T. I : Son organisation, sa vie politique et ses institutions*, Paris, 1926.
- *L'abrogation de la Constitution en Yougoslavie*, *Europe Centrale* du 12 janvier 1929, p. 301.
- PÉRITCH (J.). — *Les dispositions sociales et économiques dans la Constitution yougoslave*, *Revue du Droit public*, 1926, p. 285 et s.
- *Principaux traits caractéristiques de la Constitution du royaume des Serbes, Croates et Slovènes du 28 juin 1921*, dans *Bull. de la Société de Législ. comparée* 1928, p. 518 et *Revue du Droit, de la Législation et de la Jurisprudence*, 1928, p. 255.
- SOUPITCH (M.). — *Les libertés publiques d'après la constitution du royaume des Serbes, Croates et Slovènes*, th. Paris, 1927.
- YOVANOVITCH (R.). — *Etude sur la constitution du royaume des Serbes, Croates et Slovènes du 28 juin 1921*, th. Paris, 1924.
- ZUGOVIC (M. J.). — *Le Pouvoir Constituant dans les Constitutions serbes*, th. Paris, 1928.

34) *Suède* :

Sur la révision de la Constitution suédoise, voir :

- RENTERSKJOELD (C. A.). — *Die öffentlich-rechtliche Gesetzgebung Schwedens*, 1906-1910, dans *Jahrb. des öffentl. Rechts*, 1912, p. 648 et s.

Pour la période de la guerre, voir :

- BLONDEL (G.). — *L'évolution de la Suède d'après un ouvrage récent*, dans *Revue des Sciences politiques*, octobre 1918.

35) *Suisse* :

a) *Traité de droit constitutionnel et commentaires de la constitution.*

- BURCKHARDT. — *Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung vom 29 Mai 1874*; éd. de 1904.
- FLEINER (Fritz). — *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, Tübingen, 1923.

SOUBIES et CARETTE. — *La République démocratique. Etude sur la Constitution suisse*, Paris, 1907.

b) *Le gouvernement. Les Assemblées du peuple.*

- BOISSIER (L.). — *Le principe de la séparation des pouvoirs dans l'établissement de la démocratie en Suisse*, Genève, 1919.
- DELPECH. — Referendum et Landsgemeinden suisses, dans *Revue du Droit public*, 1906, p. 193.
- MARRIOTT (J.-A.-R.). — Swiss Democracy, dans *Edinburgh Review*, octobre 1920.
- OTTIWEILL ADAMS (F.). — *La Confédération suisse*.
- RYFFEL. — *Die schweizerischen Landsgemeinden*, 1904.
- SEYTRE-CARLAVAN. — *La Landsgemeinde suisse*, th. Paris, 1910.

36) *Tchécoslovaquie* :

- BLOCISZEWSKI (J.). — La Constitution tchécoslovaque, *Revue des Sciences politiques*, juin 1922, p. 217 ss.
- La Constitution tchécoslovaque*; trad. franç. par Hœtzel et Joachim, Prague, 1920.
- JOLLY (Ed.). — *Le pouvoir législatif dans la République tchécoslovaque*, th. Paris, 1924.
- NANI (U.). — Le basi politiche e giuridiche dello Stato cecoslovacco dans *La Politica*, juin-août 1928, p. 311 ss.

37) *Turquie* :

- Sur la Constitution de 1908, voir : ALBRECHT (W.), dans *Jahrb. d. öffentl. Rechts*, 1909, p. 606 et s. et 1912, p. 481 ss.
- GAD FRANCO. — *Développements constitutionnels en Turquie*, th. Paris, 1925.
- GIANNINI (Amedeo). — La Costituzione turca, dans *Oriente Moderno*, juin-juillet 1926.
- ROUSSELIÈRE (A. M.). — *La Turquie constitutionnelle*, th. Paris, 1925.
- ROUVIÈRE (F.). — *Essai sur l'évolution des idées constitutionnelles en Turquie*, th. Montpellier, 1910.

38) *Union des Républiques socialistes soviétiques* :

(Voir plus loin : La dictature de classe en Russie.)

39) *Uruguay* :

- FERNANDÈS Y MEDINA (B.). — *L'Uruguay et sa nouvelle constitution*; trad. de J. Sarrailh, Madrid, 1920.
- LLOBERT (J.). — *La Constitution de l'Uruguay*, th. Toulouse, 1927.

40) *Venezuela* :

Estados Unidos de Venezuela. Caracas, 1915.

DEUXIÈME PARTIE

LES FORMES DE L'ÉTAT ACTUEL

§ 4. THÉORIE GÉNÉRALE DE L'ÉTAT.

L'ÉTAT COMME INSTITUTION SOCIALE ET DU DROIT

- BARKER. — The Discredited State, *Political Quarterly*, V (1915), p. 101 ss.

- BEYER (B.). — Zur Frage der Entstehung der Staaten, dans *Zeit. für die gesamte Staatswissenschaft*, 1913, Heft I, p. 1.
- BLUNTSCHLI (J. C.). — *Lehre vom modernen Staat*, 6^e éd. en 2 vol. Stuttgart, 1885-1886; trad. angl. : *The Theory of the State*, 1892; trad. franç. : *Théorie générale de l'Etat* (le premier vol. de l'éd. allem.), avec préface d'Arm. de Riedmatten, 3^e éd. Paris, 1891; trad. ital. : *Dottrina dello Stato moderno*, en 3 vol. Naples, 1879.
- BONNARD (R.). — La conception juridique de l'Etat, *Revue du Droit public*, 1922, p. 1 ss.
- Notions générales sur les attributions et les fonctions de l'Etat et sur les services publics, *Revue du Droit public*, 1926, p. 561 ss.
- COKER. — Technique of the Pluralistic State, *Amer. Pol. Sci. Review*, XV (1921).
- DEALEY (J.-Q.). — *The Development of the State : Its governmental Organisation and its Activities*. New-York, 1909.
- DUGUIT (L.). — *L'Etat, le droit objectif et la loi positive*, Paris, 1901.
- The Law and State, dans *Harvard Law Review*, novembre 1917.
- *Traité de droit constitutionnel*, 3^e éd. t. I, 1927. La règle de droit. Le problème de l'Etat. T. II, 1928. La théorie générale de l'Etat. Première partie : Eléments, fonctions et organes de l'Etat. Paris' 1928.
- ELLIS. — The Pluralistic State, *Amer. Pol. Sci. Review*, XIV (1920).
- ERRERA (P.). — *Notions modernes de l'Etat*, Bruxelles 1908.
- FOLLETT. — *The New State*, 1918.
- FOURNIÈRE. (E.). — *L'individu, l'association et l'Etat*. Paris, 1907.
- GARNER (J.-W.). — *Political Science and Government*. New-York etc. 1925 : ch. 4 : The Nature of the State.
- GUMFLOWICZ. — *Die soziologische Staatsidee*, 1905.
- HOBSON (J.-A.). — The Conquest of the State, dans *Democracy after the War*, 1918, ch. 4.
- JELLINEK (G.). — *L'Etat moderne et son droit*. Première partie : Théorie générale de l'Etat, trad. de l'allem. par G. Fardis et un groupe de jurisconsultes. Paris 1911. Deuxième partie : Théorie juridique de l'Etat, tr. franç. Paris 1913. Biblioth. internat. de droit public.
- KELSEN (Hans). — *Der soziologische und der juristische Staatsbegriff*, Vienne, 1922.
- Aperçu d'une théorie générale de l'Etat, *Revue du Droit public*, 1926, p. 561 ss.
- KRABBE. — *Die moderne Staatsidee*, 1919.
- LINDSAY (R.). — The State in Recent Political Theory, *Polit. Quarterly*, fév. 1924.
- MAC IVER. — *Community*, 1917. — *The Modern State*, 1926.
- CARRÉ DE MALBERG (R.). — *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, t. I-II, Paris 1920-1921. (Œuvre de grande importance, écrite spécialement d'après les données fournies par le droit constitutionnel français).

- MAYER (Otto). — *Die juristische Person und Verwertbarkeit im öffentlichen Recht*. Tübingen, 1908.
- MENGEL. — Eine realistische Staatstheorie, dans *Oesterreichische Zeitschrift für öffentl. Recht*, 1914.
- MERRIAM, BARNES, etc. — *Political Theories Recent Times*, 1925.
- MICHOUD (L.). — *La théorie de la personnalité morale dans son application au droit français*, Paris, 1909.
- OPPENHEIMER (F.). — *L'Etat, ses origines, son évolution et son avenir*; trad. de l'allemand par W. Horn. Paris, 1913 (Bibliothèque internationale de droit public).
- ORLANDO (V.-E.). — Lo Stato e la Realtà, dans la *Rivista del diritto pubblico*, 1911 (t. III).
- Lezioni di diritto costituzionale. Dottrina generale dello Stato. Raccolte et compilate da G. Gavuzzo. Anno accademico, 1925-1926. Rome, 1926.
- Lezioni di diritto costituzionale. Dottrina generale dello Stato. Raccolte e compilate da Accolla e Guidobaldi. Anno accademico 1926-1927. Rome, 1927.
- POLIER (L.) et MARANS (R. de). — *Esquisse d'une théorie des Etats composés. Contribution à la théorie générale de l'Etat*. Toulouse, 1902.
- POSADA (Ad.). — *Teoria social y juridica del Estado*. Buenos-Ayres, 1922.
- *Tratado de derecho politico*, 4^e éd. tome 1^{er}. Introducción y teoria del Estado. Madrid, 1928.
- REDSLOB (R.). — *Die Staatstheorien der franzoesischen Nationalversammlung von 1789*. Leipzig, 1912.
- SARIPOLOS (N. N.). — *De l'Etat et de ses éléments*, Athènes, 1921 (en grec).
- TREAT CRANE (R.). — *The State in Constitutional and International Law*, Baltimore, 1907.
- WILLOUGHBY (W.). — *The Nature of the State*, 1903.
- *Fundamental Concept of Public Law*, 1925, ch. 4-7.
- WILSON (W.). — *L'Etat. Eléments d'histoire et de pratique politique*; trad. de l'anglais par J. Wilhelm, en 2 vol. Paris 1902. Bibl. intern. de droit public.

§ 5. LA CRISE DE LA THÉORIE GÉNÉRALE DE L'ÉTAT

- HELLER (H.). — Die Krisis der Staatslehre, dans *Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik*, t. LV, fasc. 2, p. 29 ss.
- KELSEN (H.). — Staatsform als Rechtsform, dans *Zeitschrift f. öffentliches Recht*, 1925, p. 73 ss.
- STEFFES (J. Peter). — *Die Staatsauffassung der Modernen*. Fribourg-en-Br. 1925, (Exposé du point de vue catholique).
- SMEND (R.). — *Verfassung und Verfassungsrecht*, 1928. § 1.
- TAMBARO (J.). — Le principe organique de la constitution politique, *Revue du Droit public*, 1907, p. 211 ss.

WEBER (A.). — *Die Krise des modernen Staatsgedankens in Europa*. Stuttgart, Berlin et Leipzig, 1925.

§ 6. LA VALEUR DE LA DÉMOCRATIE. SA CRISE.

BARTHÉLEMY (J.). — *Démocratie et politique étrangère*, Paris, 1917.
V. l'analyse de ce livre faite par M. Gidel dans la *Revue du Droit public*, 1918, p. 307-319.

— *Le problème de la compétence dans la démocratie*, Paris, 1918.

— La crise de la Démocratie représentative (Rapport fait à l'Institut international de Droit public, session d'octobre 1928), dans *Revue du Droit public*, 1928, p. 584 et s.; et tirage à part, Paris, 1928.

BENÈS (Ed.). — *Zatroudeniata na demokratsiata*, dans *Narodna Volia*, mai 1928.

BENOIST (Ch.). — *L'organisation de la démocratie*, Paris, 1900.

BONNUCCI (A.). — *Il fine dello Stato*, Rome, 1915.

BONN (M.). — *Die Krisis der europäischen Demokratie*, 1925; et trad. angl. : *The Crisis of European Democracy*, 1925.

BOUGLÉ (C.). — *La Démocratie devant la science*, 2^e éd., Paris, 1909.

— *Les idées égalitaires*, Paris, 1900. Bibliothèque Lebon.

— *Pour la démocratie française*, Paris, 1900.

— *Syndicalisme et démocratie. Impressions et réflexions*, Paris, 1908.

BOURGIN (H.). — *Cinquante ans d'expérience démocratique (1874-1924)*. Paris, 1925.

PASQUIER-BRONDE. — *Vers une démocratie organisée. Idéalisme et réalisme*, Alger, 1922.

CAILLAUX (J.). — *Où va la France? Où va l'Europe?* Paris, 1921.

CARISTIA (C.). — *L'analisi odierna del costituzionalismo*, Turin, 1908.

DEALEY (J. Q.). — *The development of the State*, 1909.

— *The State and Government*, New-York, 1921.

DELPECH (J.). — *La démocratie et le régime représentatif*, Paris, 1910.

DESCHAMPS (G.). — *Le malaise de la démocratie*, Paris, 1899.

DESCHANEL (P.). — *L'organisation de la démocratie*, Paris, 1910.

FAGUET. — *Le culte de l'incompétence*, Paris, 1912.

FOUILLÉE (A.). — *De la démocratie politique et sociale en France*, 3^e éd., Paris, 1923.

GAUDEAU. — *La fausse démocratie*, Paris, 1913.

GIRAUD (E.). — *La crise de la démocratie et les réformes nécessaires du pouvoir législatif*, Paris, 1924.

GLOVER (T. R.). — *Democracy in the Ancient World*, Cambridge, 1927.

GUY-GRAND (G.). — *Le procès de la démocratie*, Paris, 1912.

— *La Démocratie et l'après-guerre*, Paris, 1923.

— *L'avenir de la Démocratie*, Paris, 1928.

HASBACH. — *Die moderne Demokratie*, 1912.

- HASBACH — The Essence of Democracy, *Pol. Sci. Review*, IX, p. 51 ss.
- HEGELMAIER (L.). — *Staatsformen. Kritische Betrachtung der heutigen Möglichkeiten*, Stuttgart, 1927.
- JAYNE HILL (D.). — *La crise de la démocratie aux Etats-Unis*, trad. de l'angl., Paris, 1918.
- HITIER (J.). — *La doctrine de l'absolutisme*, Paris, 1903.
- HOBSON (J. A.). — *The Crisis of Liberalism. New Issues of Democracy*, Londrest, 1909.
- KASER (K.). — Der deutsche Ständestaat, dans *Zeitfragen aus dem Gebiete der Soziologie*. Graz, 1913.
- KELSEN (H.). — Staat und Recht, dans *Kölner Vierteljahrshefte f. Sozialwissenschaften*, fasc. 4, Munich et Leipzig, 1922.
— *Vom Wesen und Werte der Demokratie*, 1920.
- KOVALESWKY (M.). — *Les origines de la démocratie contemporaine* (en russe).
- KRABBE. — *Die moderne Staatsidee*, 1919.
- LAMARZELLE (G. de). — *Démocratie politique. Démocratie sociale. Démocratie chrétienne*. Paris, 1907.
- LAMBERT (H.). — *Le nouveau Contrat Social, ou l'organisation de la Démocratie individualiste. Essai de synthèse sociale*. Paris, 1920.
- LAYER (M.). — Staatsformen unserer Zeit (2^e éd.), dans les *Zeitfragen aus dem Gebiete der Soziologie*. Graz et Leipzig, 1923.
- LAWRENCE LOWELL (A.). — *La crise des gouvernements parlementaires dans les démocraties modernes*. Paris, 1928. (Revue du Droit public, 1928, p. 577 et s.)
- LE CHATELIER. — *Réforme républicaine. Idées modernes*. Paris, 1911.
- LEROUY (M.). — *La loi, essai sur la théorie de l'autorité dans la démocratie*. Paris, 1908.
— *Pour gouverner* ; 2^e éd. Paris, 1918.
— *Vers une république heureuse* ; 5^e éd. Paris, 1922.
- LOYSEAU. — *Le suffrage universel à travers les âges, à Athènes, à Rome, à Florence*. Paris, 1895.
- LYSIS. — *Vers la démocratie nouvelle*. Paris, 1917.
- MALLOCK (H.). — *Limits of pure Democracy*. Londres, 1918.
- MARRIOTT. — *The Mechanism of the Modern State*, 1927.
- MASSARYK (TH.). — *Les problèmes de la démocratie* (préface de M. Alb. Thomas). Paris, 1924.
- MAZIER. — *Le régime démocratique intégral dans la cité contemporaine*, Paris, 1920.
- MENZEL (Ad.). — Demokratie und Weltanschauung, dans *Zeit. f. öffentl. Recht*, 1924, p. 701 ss.
- MICHEL (R.). — *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie. Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens*, 2^e éd. Leipzig, 1925.
- MOUTON (M.). — *Démocratie absolue*. Paris, 1900.

- MUNRO (W. B.). — *Physics and politics. An old analogy revised.*, 1928.
- MUSTO. — *La odierna evoluzione dello Stato democratico*, préf. de P. Laband, Naples, 1911.
- NITTI (Fr.). — *Bolchevisme, Fascisme et Démocratie*. Paris, 1926.
- OSTROGORSKI (M.). — *La démocratie et l'organisation des partis politiques*. Paris, 1903.
- OVERSTREET. — The Government of To-morrow, dans le *Forum*, juillet 1915, p. 7 ss.
- PARODI (D.). — *Traditionnalisme et démocratie*. Paris, 1924.
- PASSY (H.). — *Des formes de gouvernement*. Paris, 1876.
- PIPKIN (Ch. W.). — *The Idea of Social Justice*. New-York, 1928.
- POSADA, ALCALA-ZAMORA, GOICOECHEA, GASCON MARIN, V. DE EZA, ZARAGUETA. — La crisis del moderno constitucionalismo en las naciones europeas. Madrid 1925 (*Académie royale espagnole des sciences morales et politiques*).
- PRINS (Ad.). — *De l'esprit du gouvernement démocratique*. Bruxelles, 1905.
- *La démocratie après la guerre*. Bruxelles, 1918.
- ROBERTSON (J.-M.). — *The Evolution of the State*, 1912.
- SANGNIER (M.). — *L'esprit démocratique*. Paris, 1905.
- *La lutte pour la démocratie*. Paris, 1908.
- *La république démocratique*, 1914.
- SANTO (J.). — *Les erreurs et les méfaits de la démocratie. La grande mystification*, etc. Paris (vers 1920).
- SCHINDLER (D.). — *Ueber die Bildung des Staatswillens in der Demokratie*. Zurich, 1921.
- SEILLIÈRE (E.). — *Le péril mystique dans l'inspiration des démocraties contemporaines*. Paris, 1918.
- SMEND (R.). — Die politische Gewalt im Verfassungsstaat und das Problem der Staatsform, dans la *Festgabe für W. Kahl*, 1923.
- STEED (W.), BOUGLÉ (C.), BOIS (H.), DOUMERGUE G.), etc. — *Les démocraties modernes*. Paris, 1921.
- TAYLOR (H.). — *Origin of Government*. Oxford, 1919.
- THOMA (R.). — Der Begriff der modernen Demokratie, dans l'*Erinnerungsgabe für M. Weber*, 1923. II, p. 59 ss.
- VACHEROT. — *La démocratie*. Paris, 1859.
- VILLEY (E.). — *Les périls de la démocratie française*. Paris, 1910.
- WEBER (Alf.). — *Die Krise des modernen Staatsgedankens in Europa*, 1925.
- WIESER (Fr.). — *Das Gesetz der Macht*, 1926.
- WILLOUGHY (W. F.). — *The Government of Modern States*, 1919.
- WILLOUGHBY (W. F.) and ROGERS. — *Introduction to the Problem of Government*, 1921.

§ 7. LE RÉGIME PARLEMENTAIRE. SON ÉVOLUTION,
SES FAIBLESSES.

- BARTHÉLEMY (J.). — *Le pouvoir exécutif dans les républiques modernes*. Paris, 1906.
- *L'organisation du suffrage et l'expérience belge*. Paris, 1912. (Voir l'analyse de ce livre faite par J. Basdevant, dans *Revue du Droit public*, 1912, p. 817 et s.).
- *La crise de la Démocratie représentative*. Paris, 1928.
- BENOIST (Ch.). — *L'organisation du suffrage universel*. Paris, 1896.
- *Démocratie organisée et parlementarisme réel*. Paris, 1900.
- *La réforme parlementaire*. Paris, 1902.
- BERNHARD (H. Anton). — *Das parlamentarische Wahlrecht* (analyse des lois électorales de 49 Etats). Berlin, 1928.
- BRADFORD. — *Lessons of Popular Government*, en 2 vol. New-York, 1899.
- BUNZEL (J.). — Der Zusammenbruch des Parlamentarismus und der Gedanke des ständischen Aufbaues, dans *Zeitfragen aus dem Gebiete der Soziologie*, 2^e série, cahier 1. (Publications de la Société de Sociologie de Graz). Graz et Leipzig, 1923.
- CHARAU (H.). — *Essai sur l'évolution du système représentatif*, th. Dijon, 1909.
- MARTINO (D. De). — *Il rapporto giuridico tra il deputato e lo Stato*. Naples, 1917.
- DICKINSON (G. Lowes). — *Development of Parliament during the nineteenth Century*, Londres, 1895; trad. franç. : *Le développement du Parlement pendant le XIX^e siècle*, préf. de M. Deslandres. Paris, 1906. Biblioth. intern. de droit public.
- DUNCAN SCHWANN. — *The spirit of Parliament*, Londres, 1908.
- DUPRIEZ (L.). — *Les ministres dans les principaux pays d'Europe et d'Amérique*, en 2 vol. Paris, 1892.
- DUTHOIT (E.). — *Aux confins de la morale et du droit public*, Paris, 1919.
- FORD. — *Representative Government*, New-York, 1924.
- GARNER (J.-W.). — *Political Science and Government*, New-York 1928.
- GUIZOT (F.). — *Histoire des origines du gouvernement représentatif et des institutions politiques en Europe, depuis la chute de l'Empire romain jusqu'au XIV^e siècle*, 4^e éd., t. I-II, Paris, 1850.
- GUY-GRAND (G.). — La crise actuelle du parlementarisme, dans *La Grande Revue*, décembre 1925.
- HALL. — *Popular Government*, 1921.
- HASBACH. — *Die parlamentarische Kabinettsregierung*, 1919.
- KELSEN (H.). — *Das Problem des Parlamentarismus*, Vienne, 1925; et trad. franç. : *Le problème du Parlementarisme*, Paris, 1925.
- KOEHLREUTTER (O.). — *Die Staatslehre Oswald Spenglers*, 1924.
- LA GRASSERIE (R. de). — *Systèmes électoraux des différents peuples* Paris, 1911.

- LE BLANC. — *Lettres sur la Réforme gouvernementale*, Paris, 1918.
- LAWRENCE LOWEL (A.). — *Greater European Government*, Harvard University Press, 1918.
- La crise des gouvernements parlementaires dans les démocraties modernes, dans *Revue du Dr. public*, 1928, p. 573; et tirage à part.
- MEYER (G.). — *Das parlamentarische Wahlrecht*, 1901.
- MICHELS (R.). — *Political Parties : A sociological Study of the oligarchical Tendencies of modern Democracy*, 2^e éd. Londres, 1918; trad. franç. de la première édition par Dr Jankelevitch : *Les partis politiques. Essai sur les tendances oligarchiques des démocraties modernes*, Paris, 1914.
- MIRVEAUX (L.). — *Du gouvernement représentatif*, Paris, 1893.
- MOPEAU (F.). — *Pour le régime parlementaire*, Paris, 1903.
- MOSCA (G.). — *Teorica dei Governi e Governo parlamentare*, 1883.
- MUNRO (W.-B.). — *The Governments of Europe*.
- O' BRIEN (W.). — *The Dawnfall of Parliamentarism*, Dublin, 1918.
- PARDO SUAREZ (V.). — *Practicas parlamentarias. Las Asambleas Legislativas*, t. I-II, La Havane, t. III, 1918; t. IV, 1921.
- REDSLOB (R.). — *Le régime parlementaire. Etude sur les institutions d'Angleterre, de Belgique, de Hongrie, de Suède, de France, de Tchécoslovaquie, de l'Empire allemand, de Prusse, de Bavière et d'Autriche*, Paris, 1924. Biblioth. intern. du droit public.
- SANCHEZ GUERRA (José). — *La crisis del regimen parlamentario en España*, Madrid (vers 1923).
- SCHEUNER (U.). — Ueber die verschiedenen Gestaltungen des parlamentarischen Regierungssystems; zugleich eine Kritik der Lehre vom echten Parlamentarismus, dans *Archiv des öffentl. Rechts*, nouv. série XIII, 1927, p. 209 et s.; 337 et s.
- SCHMITT (C.). — *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus*, 1926 (avec une riche bibliographie).
- SIMON (J.). — Le régime parlementaire, *Revue polit. et parlam.*, juillet 1894.
- SOLAZZI (G.). — *Del diritto elettorale politico*. Saggio primo : Incapacità e impedimenti. Saggio secondo : La volontà. Bologne, 1910.
- SPENGLER (Oswald). — *Der Untergang des Abendlandes*, en 2 vol. (voir surtout le t. II), 1924.
- TAPARELLI D'AZEGLIO. — *Examen critique des gouvernements représentatifs dans la société moderne*, trad. de l'italien par P. Pichot, en 4 vol., Paris, 1905.
- THOMA (R.). — Zur Ideologie des Parlamentarismus und der Diktatur, dans *Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik*, t. 53, p. 512.
- TOENNIES (F.). — Demokratie und Parlamentarismus, dans *Schmöller's Jahrb.* 1927, p. 173.

- Union interparlementaire. L'évolution actuelle du régime représentatif*, Genève, 1928 (Etudes de M. LARNAUDE, etc.)
- VILLY (E.). — *La politique électorale comparée des principaux pays d'Europe*, Paris, 1900.
- WILLIAMS. — *The Reform of Political Representation*, 1918.
- WITTMAYER (L.). — *Demokratie und Parlamentarismus*, 1928.
- ZENKER (E. v.). — *Der Parlamentarismus, sein Wesen und seine Entwicklung*, 1914.
- ZIEGLER (E.). — Bedeutung des Wahlverfahrens, dans *l'Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik*, 55 /2, p. 471 ss.

§ 8. LES RÉFORMES DU PARLEMENTARISME

1. Le problème de la seconde Chambre.

- I. *Ouvrages généraux sur l'institution du Sénat et son évolution.*
- BACOU. — *De l'influence du fédéralisme sur l'institution des Chambres hautes*, Toulouse, 1899.
- MENDELSON-BARTHOLEY (A.). — Ein-oder Zweikammersystem, dans le 2^e vol. du *Handbuch der Politik*, de MM. Laband et Wach, 1912.
- BENTHAM (J.). — À ses concitoyens de France : *Sur les Chambres des pairs et les Sénats*, trad. franç. par C. L. Paris, 1831.
- BISMUT (V.). — *Essai sur la dualité législative*, th. Paris, 1924.
- CAHIERRE (M.). — *Le déclin des Chambres hautes*, th. Rennes, 1925.
- CASSIN (P. de). — *Du mode de recrutement des Chambres hautes*, th. Paris, 1901.
- CIRCLE (Rainbow). — *Second Chambers in Practice*, Londres, 1911.
- DESPLACES (H.). — *Sénats et Chambres hautes*, Paris, 1893.
- GOMEL (C.). — *Essai théorique sur les Chambres hautes françaises et étrangères*, Paris, 1873.
- LA GORCE (A. de). — *Le recrutement des Sénats électifs*, th. Caen 1903.
- HARLEY, etc. — *Second Chambers in Practice*, 1911.
- MARRIOTT. — *The Mechanism of the Modern State*, 1927 (t. I, ch. 14, 15.)
- MORGAN (J.-H.). — *Second Chambers*, dans la *Contempor. Review* mai 1910.
- PETERS (K.). — *Wesen und Stellung der neben dem Volkshause stehenden Kammern im parlamentarischen Mehrkammersystem*, th. Münster, 1927.
- RIÉMANN (F.). — *La question des deux Chambres. Etude théorique et pratique sur la nécessité d'une Chambre haute dans un régime parlementaire*, th. Lille, 1892.
- ROBERTS (W.). — *Second Chambers*, dans *Daily News' Year Book*, 1911, p. 171 et s.
- ROBERTSON (J.-M.). — *Second Chambers in Practice*, Londres, 1911.
- SHARP (W.-R.). — *Le problème de la seconde Chambre et la démocratie moderne*, th. Bordeaux, 1922.

TEMPERLEY (H.-W. V.). — *Senates and Upper-Chambers*, Londres, 1910.

II. *Ouvrages et articles concernant les Sénats de différents pays.*
a) Angleterre.

HAMELLE (P.). — *La querelle des Communes et des Lords*, Paris, 1913.

JONES (H.). — *Liberalism and the House of Lords*, Londres, 1912.

MARRIOTT (J.-A. R.). — *Second Chambers. An inductive Study in Political Science*, 2^e éd., Londres, 1918. (Développement du Parliament Act; étude de la Chambre des Lords et des Chambres hautes des Dominions), 3^e éd. Londres, 1928.

MAURY (A.). — *La crise de la Chambre haute en Angleterre*, th. Montpellier, 1910.

PIKE (L.-O.). — *Constitutional History of the House of Lords*, Londres, 1894.

Rapports officiels. — *Report for the Conference on the Reform of the Second Chamber* (24 avril 1918). Cd. 9038, Londres, 1918.

— *Machinery of Government Committee*. Cd. 9230, Londres, 1918.

ROBERTS (G.-B.). — *The functions of an English Second Chamber*, Londres, 1927 (Discussion du rapport de la Commission Bryce de 1918).

ROSEBERY (lord). — *The Reform of the House of Lords*, Londres, 1910.

TITTONI (T.). — *I conflitti tra le due Camere in Inghilterra e la riforma della Camera dei Lords*, Rome, 1918.

WANTNER (A.). — *The Lords : their History and Powers*, Londres, 1910.

WEINSTEIN (Ed.). — *Les conflits des Chambres en Angleterre et en France*, th. Paris, 1910.

WYRM. — *A supreme Senate and a strong Empire*, 1918.

Revues et périodiques.

CAUDEL. — Un projet de réforme de la Chambre des Lords, dans *Revue des Sciences politiques*, août 1918.

The House of Lords, dans *Edinburgh Review* (Editorial), avril 1922, p. 390 ss.

ESMEIN (A.). — La réforme de la Chambre des Lords, *Séances et travaux de l'Académie des Sciences morales et politiques*, t. LXXII, p. 475 ss.

— La Chambre des Lords et la démocratie, *l. c. t. LXXIX*, p. 473 ss.

FIRTH (J.-B.). — A real Second Chamber, dans *Fortnightly Review*, novembre 1917.

JÈZE (G.). — La Chambre des Lords, *Revue du Droit public*, 1909.

LUZZATI (L.). — Intorno al conflitto tra la Camera dei Lords e dei Comuni, dans *Rivista di Diritto pubblico*, 1912, 1^{er} vol. p. 493 ss.

MENDELSON-BARTHOLDY (A.). — Vor und nach der Parlamentsbill, dans le *Jahrbuch d. öffentl. Rechts*, 1912, p. 404 ss.

SIBERT (M.). — Le vote du Parliament Act et les principes direc

- teurs de la réforme du 10 août 1911, *Revue du Droit public*, 1912, p. 95 ss.
- SIBERT (M.). — La réforme de la Chambre des Lords, *ibid.* p. 541 ss.
- SPENDER (H.). — *One Chamber or two?*, dans *Contempor. Review*, mai 1910.
- WEBB (Sidney). — The Reform of the House of Lords, dans *Fabian Tract*, 183, 1917.
- b) France.
- BACOU (A.). — *De l'influence du fédéralisme sur l'institution des Chambres hautes*, th. Toulouse, 1899.
- BENOIST (Ch.). — *La réforme parlementaire*, Paris, 1902.
- *Pour la réforme électorale*, Paris, 1908.
- BILLECARD (R.). — *Du mode de recrutement du Sénat*, th. Paris, 1912.
- COSTE (G.). — *Rôle législatif et politique du Sénat sous la troisième République*, Montpellier, 1913.
- DAMPIERRE (J. de). — *Le Sénat et la politique de la France*, Paris, 1920.
- DUPOND (O.). — *Le Sénat français et le vote des lois des finances*, th. Paris, 1917.
- HARDOUIN (P.). — *Des principes qui président au recrutement des Chambres hautes en droit français*, th. Caen, 1895.
- MAZEL (H.). — *La nouvelle cité de France*, Paris, 1917.
- PYFFERSEN (O.). — *Du Sénat en France et dans les Pays-Bas*, avec une préface sur le Sénat en Belgique par Van den Heuvel. Bruxelles, 1892.
- SCLAFFER (J.). — *Du mode de recrutement du Sénat sous la troisième République*, th. Paris, 1903.
- Second Chambers in Practice*, Londres, 1911. (Recueil d'articles, sur le fonctionnement du Sénat dans les principaux Etats du monde.)
- MORIZOT-THIBAUT. — *La division du Pouvoir législatif en deux Chambres*.
- VAVASSEUR (A.). — *Etude politique et juridique sur le Sénat*, Paris, 1881.

Revue et périodiques :

- BARTHÉLEMY (J.). — Les résistances du Sénat, *Revue du Droit public*, 1916, p. 371 ss.
- DUGUIT (L.). — L'élection des sénateurs (à propos des propositions de MM. Faure et Guillemet), *Revue polit. et parlam.* 1895, p. 300 ss., 453 et ss.
- La représentation syndicale au Parlement, *Revue polit. et parlam.* juillet 1917.
- GOROVITZEFF (A.). — Le Parlement de demain, dans la *Grande Revue*, mars 1924.

GUYOT (Y.). — The relations between the French Senate and the Chamber of Deputies, *Contempor. Review*, février 1910.

HAUSSONVILLE (d'), dans la *Revue sociale et politique*, 1894.

La réforme électorale en France et le Sénat, *Revue du Droit public*, 1913, p. 604 ss. (Conflit entre les deux Chambres en conséquence du vote du 10 juillet 1912 portant admission du système proportionnel).

c) Etats-Unis d'Amérique du Nord.

COLVIN (D.-L.). — *The bicameral Principle : A Study of the New-York Legislature*. New-York, 1913.

MAC CALL (S.-W.). — *The Business of Congress*. New-York, 1911.

MORAN. — Rise and Development of the Bicameral System in America, dans *John Hopkins University Studies*, vol. XIII.

WILSON (W.). — *Constitutional Government*, 1908 (ch. 5).

Revue et périodiques :

BARNETT. — The Bicameral system in State Legislature, *Amer. Pol. Sci. Rev.* vol. IX (1915), p. 449.

FREUND (M.). — Einheitsbestrebungen in der Amerikanischen Gesetzgebung, dans *Jahrbuch d. öffent. Rechts*, 1912, p. 490 ss.

JÈZE (G.). — Les pouvoirs financiers du Sénat des Etats-Unis, *Revue du Droit public*, 1911, p. 5 ss. (avec une intéressante bibliographie, p. 5, n. 1).

LAW (A.-Maurice). — The usurped Powers of the Senate, dans *Amer. Pol. Sci. Review*, novembre 1906.

MESTRE (A.). — Le sens du pouvoir législatif aux Etats-Unis d'Amérique, dans *Revue générale du Droit, de la Législation*, etc., 1901 p. 449.

d) Italie.

Sur la réforme du Sénat italien, voir le rapport de M. G. ARCOLEO, analysé par I. Tambaro dans la *Revue du Droit public*, 1910 p. 525 ss.; 1911, p. 601 ss.

MOSCA (G.). — La riforma del Senato italiano, extrait de la *Rivista di Diritto pubblico*. Milan, 1910.

NICOLAI (N.). — La riforma del Senato, dans *Rivista di Diritto pubblico*, 1912, 1^{er} vol., p. 171.

SCELLE (G.). — A propos de la réforme du Sénat italien. Documents statistiques, *Revue du Droit public*, 1911, p. 757 et ss.

Second Chambers in Practice. Londres, 1911.

TAMBARO (I.). — Les débats sur la réforme du Sénat italien, *Revue du Droit public*, 1911, p. 601.

— La réforme électorale en Italie, *Revue du Droit public*, 1912.

TARISTA (C.). — *La mancata riforma : idee e fatti intorno alla Camera del Senato*, 1911.

TITTONI (T.). — *I conflitti tra le due Camere in Inghilterra e la riforma della Camera dei Lords*. Rome, 1918 (L'auteur y parle longuement de la réforme du Sénat italien aussi).

e) Belgique.

HEUVEL (Van den). — *La révision de la constitution belge*, 1892.

MALVEZZI (A.). — Il Senato e la costituzione belga di 1893, dans *Rivista Internazionale*, août-septembre 1898.

PYFFERSEN (O.). — *Du Sénat en France et dans les Pays-Bas*, avec une préface sur le Sénat en Belgique par Van den Heuvel, Bruxelles, 1892.

SMETS (G.). — *La réforme du Sénat*. Bruxelles 1919 (Institut Solvay, Institut de sociologie).

f) Grèce.

CAMPANAKI. — *De l'établissement d'une Chambre haute en Grèce*, th. Paris, 1911.

NAKOS (L.). — *La seconde Chambre*. Athènes, 1910 (en grec.)

2. La représentation professionnelle.

1. Le mouvement syndicaliste en général.

a) Une bibliographie, parmi les plus récentes sur la question sociale en général, est celle de E. DRAHN, *Die Bibliographie der sozialen Frage und des Sozialismus. Streifzüge in ein Labyrinth der Bücherkunde*. Berlin, 1923.

b) Ouvrages généraux.

AZIBERT (R.). — *A B C du syndicalisme*. Paris, 1927.

BERTH (Ed.). — *Les derniers aspects du socialisme*. Paris, 1923.

BONCOUR (J.-Paul). — *Le fédéralisme économique*. Paris, 1902.

BOURGUIN (H.). — *Les systèmes socialistes*. Paris, 1923.

CARLTON (F. T.). — *History and Problem of organised Labor*. Boston 1911.

CLAY (Sir A.). — *Syndicalism and Labour*. Londres, 1911.

DELATTE (A.). — *Réflexions sur le syndicalisme*, Bruxelles, 1926.

DELLE DONNE (M.). — *Saggio critico sul diritto pubblico italiano in rapporto alle attuali tendenze economiche*. Turin, 1917.

DUGUIT (L.). — *Le droit social, le droit individuel et la transformation de l'Etat*. Paris, 1908. 3^e éd. 1921.

PASSAGE (Du). — *L'avenir du syndicalisme*, 1919.

DURKHEIM (E.). — *Division du Travail social*, th. Paris, éd. de 1902.

EFFERTZ (Otto). — *Les antagonismes économiques*. Paris 1906. (Biblioth. intern. d'Economie politique).

L'Europe fédéraliste. Aspirations et résultats. Conférences faites au Collège libre des sciences sociales par J.-Ch. Brun, J. Hennessy, Eug. Poitevin, etc. Paris, 1927.

FINANDI (L.). — *La lotta del lavoro*. Turin, 1924.

GEONE (E.). — *Sindacalismo*. Milan, 1906.

GIDE (Ch.) et RIST. — *Histoire des doctrines économiques*. Paris, 1924.

GOLDSCHIED (R.). — *Staatssozialismus oder Staatskapitalismus*. Vienne, 1917.

- GOMPERS (S.). — *Labor in Europe and in America*, New-York; 1910.
— *Labor and the common Welfare*, New-York, 1919.
- GUY-GRAND (G.). — *La philosophie syndicaliste*, Paris, 1911.
- HARLEY (J. H.). — *Syndicalism*, Londres, 1921.
- JAY (R.). — *L'organisation du travail par les syndicats professionnels*.
- KULEMANN (W.). — *Geschichtliche Entwicklung der Berufsorganisationen der Arbeitnehmer und Arbeitgeber aller Länder*. Jena, 1908.
- LAGAPDELLE (H.), LABRIOLA (A.), MICHELS (R.), KRITCHEWSKI (B.), GRIFFUELHES (V.). — *Syndicalisme et socialisme*. Paris 1908.
- LEENER (G. de). — *L'organisation du travail et la question ouvrière*, Bruxelles, 1924.
- PLAY (F. Le). — *La réforme sociale*, Paris, 1878.
- MAC DONALD (J.-R.). — *Syndicalism; a critical Examination*. Londres, 1912.
- MERMEIX. — *Le syndicalisme contre le socialisme*, 1907.
- MOREAU (G.). — *Essai sur les théories et l'histoire du syndicalisme ouvrier en France. Le mouvement syndical et l'évolution économique*, th. Paris, 1925.
- PARETO (V.). — *Les systèmes socialistes*, 2^e éd. publiée par G. Bousquet, en 2 vol. Paris, 1926.
- POSADA (Ad.). — *El sindicalismo*. Buenos-Aires, 1922.
- RATHENAU (W.). — *Où va le monde ? Considérations philosophiques sur l'organisation sociale de demain*, trad. de l'allemand par Jankelevitch, Paris, 1922.
- RUSSELL (B.). — *The syndicalist Revolt*, 1919.
- SACCO (J. M.). — *I tre sindacalismo*. Vicence, 1919.
- SERRE (Ph.). — *Les atteintes à la notion moderne de l'Etat en France au début du XX^e siècle. Essai sur les théories syndicalistes*, th. Paris, 1925.
- SNOWDEN (Ph.). — *Socialism and Syndicalism*, Londres, 1913.
- SOREL (G.). — *Matériaux d'une théorie du prolétariat*, 2^e éd. Paris, 1921.
— *La décomposition du marxisme*. 2^e éd. Paris, 1910.
- TURMANN (M.). — *Problèmes sociaux du travail industriel*, en 2 vol. Paris, 1921-1923.
- YOVANOVITCH (D.). — *Les stimulants modernes du travail contemporain. Essai de bibliographie systématique*, avec préf. de C. Bouglé. Paris, 1924.
- ZIMAND (S.). — *Modern Social Movements*, New-York, 1921.
- c) Ouvrages spéciaux :
- AMADEO (T.). — *Los sindicatos profesionales en el Extranjero y en la Republica Argentina*. Buenos-Aires, 1922.
- AUNOS PÉREZ (E.). — *Las Corporaciones del Trabajo en el Estado moderno*. Madrid, 1928.
- BAUCHART (P.-A.). — *La crise sociale en 1848*. Paris, 1920.
- BEARD (M. R.). — *The American Labor Movement*, Londres, 1928.
- BERTH (Ed.). — *Guerre des Etats ou guerre de classes*. Paris, 1924.

- BERTHOD. — *Des syndicats de fonctionnaires et de l'organisation de la démocratie.*
- BERTRAND (L.). — *L'ouvrier belge depuis un siècle*, Bruxelles, 1924.
- BOGGIANO. — *Organizzazione professionale e la rappresentanza di classe*, Turin, 1903.
- PAUL-BONCOUR (J.). — *Les syndicats de fonctionnaires*, Paris, 1906.
- BOISDON (D.). — *Contribution a l'étude du droit d'association. Associations, syndicats, corporatives*, Paris, 1908.
- BOUCAUD. — *Du droit pour les syndicats professionnels et les associations d'agir en justice*, 1911.
- BOUGLÈ (C.). — *Le solidarisme*, 2^e éd., Paris, 1924.
- BOUGLÈ (C.) et HALÉVY (Elie). — *Doctrine de Saint-Simon*. Exposition, première année, 1829; avec introduction et notes (Collection des Economistes et des Réformateurs sociaux de la France), Paris, 1924.
- BRAUN. — *Die Gewerkschaften vor dem Kriege*, 1921.
- CABALLERO (F. Largo). — *Presente y futuro de la Union General de Trabajadores*, Madrid, 1925.
- CAZALIS (E.). — *Les positions sociales du syndicalisme*, Paris, 1923.
- *Syndicalisme ouvrier et évolution sociale*, Paris, 1925.
- CHALLAYE. — *Syndicalisme révolutionnaire et syndicalisme réformiste*, Paris, 1909.
- COLE (G. D.-H.). — *World of Labour*, New-York, 1916.
- COLE (G. D.-H.). — *Workshop Organisation*, Oxford, 1923.
- COMMONS. — *Trade Unionism and Labor Problems*, Boston, 1920.
- CRAIK (W.). — *A short History of the modern british Working-class Movement*, Londres, 1919.
- DECHESNE. — *Les syndicats ouvriers belges*, 1906.
- DELESSALE. — *Les Bourses du travail et la C. G. T.*, 1910.
- DEWÈS (R.). — *Les organisations ouvrières aux Etats-Unis*, th. Paris, 1926.
- ESTEY (J. A.). — *Revolutionary Syndicalism*, Londres, 1913.
- FAILL. — *Le rôle des syndicats dans la solution amiable des différends collectifs du travail*, Paris, 1920.
- FALGAS (P. Bézard). — *Les syndicats patronaux de l'industrie métallurgique en France*, Paris, 1922.
- FOSTER. — *The by Steel Strike and its Lessons*, New-York, 1920.
- GALLIARD (Olphe). — *L'organisation des forces ouvrières*, Paris, 1911.
- GASCON (J.). — *Los sindicatos y la libertad de contratacion*, 2^e éd., Barcelone, 1907.
- GERMAIN (José). — *Le syndicalisme et l'intelligence*, Paris, 1928.
- GOYARD (L.). — *La crise du petit commerce et le syndicalisme*, Paris, 1911.
- GRIFFUELHES (V.). — *Caractère du syndicalisme français* (Conférences Internationales d'avril 1907).

- GRIFFUELHES (V.). — *L'action syndicaliste*, Paris, 1908 (*Bibliothèque du mouvement socialiste*, IV).
— *Les objectifs de nos luttes de classes*, 1910.
- GUYOT (E.). — *Le socialisme et l'évolution de l'Angleterre*, 1914.
- HAMMOND (J. L.). — *Skilled Labourer*, Londres, 1919.
- HARADA (S.). — *Labor's conditions in Japan*, New-York, 1928.
- HERKNER. — *Arbeitsfrage*, 2^e éd. 1921.
- HOXIE (R. P.). — *Trade-Unionism in the United States*, New-York, 1917.
- HUYMANS (C.). — *L'affiliation des syndicats au parti ouvrier*, Bruxelles, 1917.
- ISRAEL (A.). — *De la capacité juridique des associations professionnelles régies par la loi de 1884 et de son extension*, Paris, 1911.
- JANET (Paul). — *Saint-Simon et le saint-simonisme*, Paris, 1878.
- JONES (A. G.). — *Trade-Unionism to-day*, Londres, 1928.
- JOUHAUX (P.). — *Le syndicalisme français*, Paris, 1913.
— *Le syndicalisme et la C. G. T.*, Paris, 1920.
— *Les travailleurs de la paix*, Paris, 1920.
- KASKEL (W.). — *Arbeitsrecht*, 2^e éd. Berlin, 1925 (dans l'*Enzyklopädie der Rechts- und Staatswissenschaft*, publiée par E. Kohlrausch, W. Kaskel et A. Spietheft. Section : Rechtswissenschaft, t. XXXI).
- KLEINLEIN (A.). — *Der Syndicalismus in Deutschland*, 1912.
- LABRIOLA (A.). — *Riforme e rivoluzione sociale*, Lugano, 1906.
— *Le syndicalisme en Italie*.
- LAGARDELLE (H.). — *L'évolution des syndicats ouvriers en France*, th. Paris, 1901.
- LAMBERT (Ed.) et BROUN (H.). — *La lutte judiciaire du capital et du travail organisés aux Etats-Unis*, Paris, 1924.
- LAPERGUE (J.). — *Les syndicats des producteurs en France*, th. Paris, 1925.
- LASKI (H. J.). — *The Early History of the Corporation in England*, Cambridge, 1917.
- LEGIEN (C.). — *Die deutsche Gewerkschaftsbewegung*, 1911.
- LE PLAY — *La réforme sociale*, 2^e éd., Paris, 1866.
- LEROLLE (J.). — *Vicissitudes de l'organisation ouvrière en France depuis la guerre*, Paris, 1922.
- LEROY (Maxime). — *Le droit des fonctionnaires*, Paris, 1906.
— *Les transformations de la puissance publique : Les syndicats des fonctionnaires*, Paris, 1907.
— *Les techniques nouvelles du syndicalisme*, Paris, 1921.
— *Henri de Saint-Simon. Le socialisme des producteurs*, Paris, 1924.
- LEVINE (L.). — *Syndicalism in France*, Londres, 1919.
- LELOYD (C. M.). — *Trade-Unionism*, Londres, 1915.
- LORIN (H.). — *L'organisation professionnelle et le Code du travail*, Paris, 1907.

- LOUIS (Paul). — *Le syndicalisme contre l'Etat*, Paris, 1910.
— *Le syndicalisme européen*, Paris, 1914.
— *Le syndicalisme français. D'Amiens à Saint-Etienne* (1906-1922), Paris, 1924.
— *Histoire du socialisme en France depuis la Révolution jusqu'à nos jours*, Paris, 1925.
— *Histoire du mouvement syndical en Europe. La crise du socialisme mondial*, Paris, 1921, 2^e éd., 1922.
- MARTIN (G.). — Histoire économique et financière de la France (dans l'*Histoire de la Nation française*, publiée sous la direction de M. G. Hanotaux), Paris, 1927.
- MARTIN SAINT-LÉON (Et.). — *Syndicalisme ouvrier et syndicalisme agricole*. Paris 1920.
— *Les deux C. G. T. Syndicalisme et communisme*. Paris, 1923.
Le mouvement syndicaliste dans la Russie des Soviets. Ed. du Bureau international du Travail. Etudes et documents, série A, Genève, 1927. (Avec une bibliographie importante aux pp. 253-261).
- MERRHEIM. — *Le parlementarisme du syndicalisme*, 1910.
- NOURRISSON. — *La loi du 12 mars 1920 sur les syndicats professionnels et son extension nécessaire*, 1923.
- PANUNZIO (S.). — *Sindacalismo e Medio Evo*. Naples, 1910.
- PARAF (P.). — *Le syndicalisme pendant et après la guerre*. Paris, 1923.
- PELLOUTIER (F.). — *Histoire des Bourses du Travail*, 1902, 1922.
- PERGOLESİ (J.). — *Sindacalismo operaio. Appunti storico-giuridichi*.
- PERRIN. — *Les idées sociales de G. Sorel*. Paris, 1925.
- PHILIPP (A.). — *Guild-socialisme et Trade-unionisme*. Paris, 1923.
— *Le problème ouvrier aux Etats-Unis*. Paris, 1927.
- PICARD (Roger). — *Le mouvement syndicaliste pendant la guerre*.
- PIROU (G.). — *Proudhonisme et syndicalisme révolutionnaire*. Paris, 1910.
- FABRA RIBAS (A.). — *Origen y caracter del movimiento laborista*. Madrid, 1924.
- RIST (Ch.). — *Les syndicats ouvriers en Angleterre*. Gand, 1905.
- ROMIER (L.). — *Explication de notre temps* (p. 172 ss. : Les aspirations du syndicalisme patronal et du syndicalisme ouvrier contemporain). Paris, 1925.
- ROTHSTEIN (A.). — *Une époque du mouvement ouvrier anglais. Charisme et trade-unionisme*. Paris, 1928 (Bibl. marxiste, n° 7.)
- SAGERET (J.). — *Le syndicalisme intellectuel*. Paris, 1922.
- SAINT-SIMON. — *L'Organisateur*.
- SANDERS (W.-S.). — *Trade-Unionism in Germany*. Londres, 1916.
- SCELLE (G.). — *Le droit ouvrier*. Paris, 1922.
- SÉE (H.). — *Esquisse d'une histoire du régime agraire aux XVIII^e et XIX^e siècles*. Paris, 1921.
— *Les origines du capitalisme en France*. Paris, 1926.
- SHELDON TSO (S. K.). — *The Labor Movement in China*. Shanghai, 1928.

- SOMBART (W.). — *Die Genesis des modernen Kapitalismus*, 6^e éd. 1924.
- SOREL (G.). — *L'avenir socialiste des syndicats*, nouv. éd. Paris, 1901. (Bibliothèque d'études socialistes, V.).
- SOUCHON (A.). — *Les cartels de l'agriculture en Allemagne.*, Paris 1903.
- THÉATE (Th.). — *L'organisation ouvrière en Belgique*. Bruxelles, 1913.
- B. I. T. — *La liberté syndicale en France* Paris. 1927.
- VABRE (A.). — *Le droit international du travail*. Paris, 1923.
- VANDERVELDE (E.). — *Les associations professionnelles d'artisans et ouvriers en Belgique*, 1891.
- *La Belgique ouvrière*. Paris, 1906.
- VILLEY (Et.). — *L'organisation professionnelle dans l'industrie française*. Paris, 1923.
- VOLF. — *Etudes sur les tendances à la souveraineté des syndicats professionnels*, th. Paris, 1911.
- WALLAS (Graham). — *The Great Society*. Londres, 1916 (Exposé du mouvement syndicaliste en Angleterre).
- WEBB (Sidney et Béatrice). — *A constitution for the socialist Commonwealth of Great Britain*, Londres, 1920.
- *History of the Trade-Unions*. Londres 1894, éd. revue 1920. trad. franç. par Métin; trad. allem. par Bernstein.
- WEILL (G.). — *Le mouvement social en France*, 2^e éd. Paris, 1911.
- *L'école saint-simonienne*. Paris. 1896.
- d) Revues et périodiques.
- Archiv für öffentliches Recht.*
- Archiv für Politik und Geschichte.*
- Archiv für Rechts-und Wirtschaftsphilosophie*, etc.
- BARTHOU (L.). — Syndicat obligatoire, dans *Nouvelle Revue*, mars 1910.
- BERNSTEIN (E.). — Trade-Unionism in Germany, *Contempor. Review*, 1907.
- BONCOUR (J. PAUL-) — Les syndicats des fonctionnaires, dans *Revue socialiste*, janvier 1906.
- BOUGLÉ (C.). — Les syndicats de fonctionnaires et les transformations de la puissance publique, *Revue de métaphysique et de morale*, 1907.
- BUDON (A.). — Le syndicalisme dans les services publics, *Revue polit. et parlem.* avril 1922.
- COHEN. — Les syndicats de fonctionnaires, *Revue polit. et parlem.* juillet 1906.
- DIECKMANN (W.). — Arbeiterbewegung und Sozialismus, dans *Archiv für Politik u. Geschichte*, 1924, p. 166 ss. 550 ss. (sur le mouvement ouvrier, etc. en Angleterre).
- DUTHOIT (E.). — Vers l'organisation professionnelle, dans *l'Action populaire*, 1919.

- FRANCESCO. — Del diritto di associazione e di sindacato dei pubblici funzionari, *Rivista di diritto pubblico*, 1912, I, 209 ss.
- FULD. — Zuständigkeit von Innungen und Handwerkskammern, dans *Archiv für öffentl. Recht*, 1902, p. 424 ss.
- GHIULÉA (N.). — Les corporations de métiers en Roumanie, *Revue d'Histoire économique et sociale*, 1925, p. 522 ss.
- HAUSER (H.). — La syndicalisation obligatoire en Allemagne, dans *Revue d'Economie politique*, mai-juin 1918.
- JOLY (H.). — Les syndicats féminins, dans le *Correspondant*, du 25 février 1921, p. 577.
- LACEY (RÉV. C.). — The political Basis of Trade-Unionism, dans *Nineteenth Century*, juillet 1920, p. 138.
- MAHON (J. A.). — What next in the Trade-Unions ? *Labour M.*, déc. 1928, p. 738.
- MARTIN SAINT-LÉON (Et.). — L'organisation professionnelle de l'avenir, extrait de l'*Association Catholique*, Paris 1905.
- MOTT. — The political Theory of Syndicalism, dans *Polit. Sci. Quarterly*, mars 1922.
- Le Mouvement syndicaliste*, organe du syndicalisme révolutionnaire, de 1899 à 1914.
- PEYERIMHOFF (H. de). — Les formules modernes d'organisation économique, dans *Revue des Deux-Mondes* du 15 mars 1929, p. 439 et ss.
- Les *Publications* du Bureau international du Travail et particulièrement le Compte rendu de la VI^e Conférence internationale du Travail, tenue à Genève du 6 juin au 5 juillet 1924.
- ROLLAND (L.). — L'état actuel de la question des groupements de fonctionnaires, *Revue du Droit public*, 1922.
- SAUVAIRE-JOURDAN (F.). — Corporations et syndicats obligatoires, *Revue du Droit public*, 1903 (19), 214-231.
- SÉE (H.). — La notion des classes sociales chez les saint-simoniens, *Revue d'Histoire économique et sociale*, 1925, p. 201 ss.
- SIBERT. — Situation juridique des fonctionnaires en Angleterre, *Revue du Droit public*, 1911.
- TESSIER (G.). — Le syndicalisme dans la cité : salariés et fonctionnaires, *Politique*, 15 nov. 1928, p. 1018 ss.
- La Voix du peuple*, organe officiel de la C. G. T.
- ZAPP. — Le syndicalisme dans les services publics, *Revue polit. et parlem.*, avril 1922.

II. Le Catholicisme social (socialisme chrétien).

- ARENDT (J.). — *La nature, l'organisation et le programme des syndicats ouvriers chrétiens*. Bruxelles, 1926.
- BARBIER (E.). — *Histoire du Catholicisme libéral et du Catholicisme social en France. Du Concile de Vatican à l'avènement de S. S. Benoît XV (1870-1914)*, en 5 vol. Paris, 1928.

- CHÉNON (E.). — *Le rôle social de l'Eglise*. Paris, 1921.
- COIRARD, — *Ce que les travailleurs doivent à l'Encyclique du pape Léon XII sur la condition des ouvriers*, Marseille, 1926.
- CROIZIER (P.). — *L'Eglise et les Travailleurs* (Collection « Peuple de France »). Paris (1926).
- La doctrine morale, juridique et sociale de l'Eglise en face du modernisme*, Lille, 1926.
- Ecole Normale Sociale. *Commentaire pratique de l'Encyclique « Rerum novarum » sur la condition des ouvriers*. Paris, 1927.
- FAULHABER (von). — *Die christliche Gewerkschaftsbewegung*, Nurnberg, 1913.
- GILLET (M. S.). — *Conscience chrétienne et justice sociale*, 7^e éd. Paris (1926).
- GOYAU (G.). — *Pages catholiques sociales recueillies par P. Melizan*, Paris, 1926.
- *L'effort catholique de la France d'aujourd'hui*, Paris, 1926.
- GRANDMAISON (Geoffroy de), LOOTEN, GUITTON, VAUSSARD, DUTHOIT. — *Portraits de catholiques sociaux*. Paris, 1926.
- LA TOUR DU PIN-LA CHARGE (Marquis de). — *Vers un monde social chrétien. Jalons de route*; nouv. éd. Paris, 1921.
- LEGRAND (G.). — *Les grands courants de la sociologie catholique à l'heure présente*. Paris, 1927.
- GUÉPIN-LONG (J.). — *Les syndicats chrétiens en France et principalement en Provence*, th. Aix, 1922.
- LORIN (H.). — *L'organisation professionnelle et le Code du Travail, étude sur les principes du Catholicisme social*. Paris, 1907.
- *L'orientation sociale de la pensée chrétienne durant le XIX^e siècle*, Lyon, 1910.
- MUN (comte de). — *La question sociale au XIX^e siècle*. Paris, 1900.
- PEIGNON (P.). — *La République chrétienne*. Paris, 1928.
- PÉRIN (Ch.). — *La Richesse et le socialisme chrétien*.
- SERTILLANGES (A. D.). — *Socialisme et christianisme*. Paris, 1907.
- THILLET. — *Les idées politiques de Léon XIII*, th. Bordeaux, 1914.
- TURMANN. — *Le développement du catholicisme social depuis l'Encyclique « Rerum novarum »*, 2^e éd. 1911.

III. Le Régionalisme.

a) Régionalisme administratif et professionnel.

- AUDIFFRED (H.). — *La réforme administrative. Organisation régionale de la France*, *Revue polit. et parlem.* 1911, t. 67, p. 425 et s.
- BERTHÉLEMY (H.). — *Droit administratif*, 1926 (préface, où il parle des arguments des adversaires du régionalisme).
- BIENVENU-MARTIN. — *Un projet de réforme administrative. L'organisation régionale de la France*, *Revue polit. et parlem.* 1911, t. 67, p. 247 et ss.
- BONCOUR (J.-Paul) et MAURAS (Ch.). — *La République et la décentralisation. Un débat de 1903*. Paris, 1923.

- BRUN (Ch.). — *Le régionalisme*. Paris, 1911.
— *Bases logiques d'une restauration provinciale*. Bordeaux, 1923.
CADILHAC (P.). — *Le projet du régionalisme administratif*, th. Paris, 1921.
CELLERIER (H.). — *La politique fédéraliste*. Paris, 1927.
DESCHANEL (P.). — *La décentralisation*. Paris, 1901.
DESTHIEUX (F. J.). — *L'évolution régionaliste*. Paris, 1918.
ESTOURELLON (Marquis de l'). — *Le Régionalisme et la France de demain*. Paris, 1918.
FOUCIN (P.). — *Les pays de France. Projet de fédéralisme administratif*, Paris, 1898.
GUY (M.). — *La décentralisation administrative. Hier, aujourd'hui, demain*. th. Paris, 1916.
HAUSER (H.). — Le problème du régionalisme. Publications de la Dotation Carnegie, *Histoire économique et sociale de la guerre mondiale*. Paris, 1924.
HENNESSY (J.). — *Régions de France*. Paris, 1911-1916.
— *Réorganisation administrative de la France*.
MARTIN (P.). — *Les idées de Turgot sur la décentralisation administrative*, th. Paris, 1911.
MULLER. — Le système électoral de l'avenir : la représentation régionale, *Revue du Droit public*, 1903 (20), 409-414.
RUDLOFF (H. L.). — Die Entwicklung der Selbstverwaltung in Frankreich im 19. Jahrhundert, dans *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, 1905, p. 193 et 389.

b) Le Régionalisme et la représentation professionnelle.

- BRUN (Ch.). — Les Parlements régionaux, dans la *Revue de la VII^e Région économique*, juin 1926.
JAPY (G.). — La société «France», dans l'*Echo de Paris*, 26 mai 1923.
MARTIN (J.). — *La représentation politique des intérêts économiques. Les conseils économiques régionaux*, th. Lille, 1927.
LANTIGNY-TRÉDIOU (Comte de). — *Vers une Bretagne organisée. Enquête sur les libertés régionales et la formation d'Etats provinciaux en Bretagne*. Paris, 1911.

IV. La représentation professionnelle proprement dite.

a) Ouvrages généraux.

- BENOIST (Ch.). — *Sophismes politiques de ce temps*. Paris, 1892.
— *L'organisation du suffrage universel*. Paris, 1896.
— *La crise de l'Etat moderne*. Paris, 1897.
— *Démocratie organisée et parlementarisme réel*. Paris, 1900.
— *Organisation de la démocratie*. Paris, 1902.
— *La réforme parlementaire*. Paris, 1902.
— *L'organisation du travail*. Paris, 1905.
— *Pour la réforme électorale*. Paris, 1908.
CARRIÈRE (G.). — *La représentation des intérêts et l'importance des éléments professionnels dans l'évolution et le gouvernement des peuples*. Essai de synthèse professionnelle, th. Paris, 1917.

- CHARDON. — *L'organisation de la République pour la paix* (Publications de la Dotation Carnegie pour la paix internationale, sect. franç. Paris, 1927. (p. 74 et s.).
- COLE (G. D.-H.). — *Social Theory*, 1920 (ch. 8).
— *Guild Socialism Restated*, 1921.
- DELISLE BURNS (C.). — *Government and Industry*. Londres, 1921.
- DUGUIT (L.). — *L'Etat, les gouvernants et les agents*. Paris, 1903.
- FRANÇOIS (C.). — *La représentation des intérêts dans les corps élus*. Paris, 1899 (v. le compte rendu de ce livre par F. Moreau, *Revue du Droit public*, 1900 (13), p. 553 ss.).
- HANOTAUX (G.). — *La démocratie et le travail*. Paris, 1910.
- HERRFAHRDT (H.). — *Das Problem der berufständischen Vertretung von der französischen Revolution bis zur Gegenwart*, 1921.
- LARNAUDE (F.). — *Cours professé à la Faculté de droit de Paris*, 1896-1897; cité par Paul-Boncour, de Benoit, Bouvier, etc.
- LAUTAUD (C.) et POUDENX (A.). — *La représentation professionnelle. Les Conseils économiques en Europe et en France*. Préf. de M. Et. Fougère. Paris 1927 (Bibliothèque des sciences politiques et sociales).
- MAIRE (H.). — *L'organisation et la représentation des intérêts professionnels en Belgique, en Hollande, en Allemagne, aux Etats-Unis et en France*, th. Paris, 1909.
- MISES (L.). — *Nation, Staat und Wirtschaft*. Vienne et Leipzig, 1919.
- RATHENAU (W.). — *Autonome Wirtschaft*, 1919.
- SMETS (G.). — *La réforme du Sénat belge*. Bruxelles, 1919.
- TATARIN-TARNHEYDEN (E.). — *Die Berufsstände, ihre Stellung im Staatsrecht*, etc. 1922.
- VALOIS (G.). — *Œuvre économique*, t. III : *L'Etat syndical et la représentation corporative*. Les semaines économiques et la campagne pour les Etats généraux (1920-1924). Paris, 1927.
- WALLAS (G.). — *The Great Society*, 1915.
- WOLFF. — *Rätewirtschaft*, dans *Archiv für Rechts-und Wirtschaftsphilosophie*, 1926.

b) Représentation professionnelle par branches du travail.

- BIARD (M.). — *De la représentation des intérêts généraux du commerce et de l'industrie*. Paris, 1908.
- COURTIER (J.). — *Etude sur les divers systèmes de représentation distincte des intérêts agricoles*, th. Paris, 1901.
- JAY (R.). — *Die Arbeitsräte in Frankreich*. Jena, 1903 (*Schriften der Gesellschaft für Soziale Reform*, 12).
- LARCHER (P.). — *La question de la représentation des intérêts agricoles en France*. Paris, 1906.
- LARONZE (G.). — *De la représentation des intérêts collectifs et juridiques des ouvriers dans la grande industrie*, th. Paris, 1905.
- LORIN (H.). — *Collaboration des ouvriers organisés à l'œuvre de l'inspektion du travail*. Orléans, 1908.

MOULAS (P.). — *La représentation professionnelle de l'agriculture*, th. Toulouse, 1912.

PASQUIER-BRONDE (L.). — *Etude sur la représentation professionnelle agricole par les Chambres d'agriculture. Le point de vue algérien*. Alger, 1913.

c) Représentation des intérêts politique ou étatique (à savoir unitaire pour l'Etat, bien que non politique).

a) Traités et monographies :

BALLERINI (G. V.). — *La Rappresentanza politica degli ordini sociali*, Turin, 1897. (*Biblioteca di scienze sociali*, vol. XXIII).

BENOIT (F. de). — *La représentation politique des intérêts professionnels*, th. Paris, 1911.

BERNHARD (Georg). — *Wirtschaftsparlamente*. Berlin, 1923.

BOUVIER (L.). — *La représentation des intérêts professionnels dans les assemblées politiques*, th. Paris, 1914.

DUTHOIT (E.). — *Enseignement social. Pourquoi souhaiter un Sénat professionnel et comment l'organiser*. Paris, 1900.

— *Le suffrage de demain. Régime électoral d'une démocratie organisée*. Paris, 1901.

— *Esquisse d'une organisation politique*. Paris, 1904.

FINER. — *Representative Government and a Parliament of Industry; a Study of the German Labor and Economic Council*, 1923.

GIRAUD (E.). — *La crise de la démocratie et les réformes nécessaires du pouvoir législatif*. Paris, 1925.

KELSEN (H.). — *Allgemeine Staatslehre* (p. 357 ss. Sur le parlementarisme et la représentation des intérêts), Berlin, 1925.

LABUSSIÈRE (A.). — *La représentation politique des intérêts professionnels*, th. Paris, 1901.

LAVERGNE (B.). — *L'ordre corporatif*, I. Les faits, 1926.

LOVERDOS (D.). — *Le Conseil économique supérieur*. Athènes, 1922 (en grec).

MOYITCH. — *Le parlement économique*, th. Paris, 1927.

NOPPEL. — *Der deutsche Rätegedanke und dessen Durchführung*, 1919.

DOUBLET DE PERSAN (G.). — *Le système des Conseils économiques en Allemagne*, th. Dijon, 1922.

PETERMANN. — *Individualvertretung und Gruppenvertretung*. Dresde, 1906.

PLÖTZ. — *Der Reichswirtschaftsrat*, 1920.

PRÉLOT (M.). — *La représentation professionnelle dans la constitution de Weimar et le Conseil économique national*. Paris, 1924.

— *La représentation professionnelle dans la constitution wurtembergeoise*, th. Paris, 1924.

RATHENAU (F.). — *Parlament und Räte*, Berlin, 1919.

RATHENAU (W.). — *Kritik der dreifachen Revolution. Apologie*, 1921.

RIVAIN (J.). — *De la souveraineté et de la représentation des intérêts*. Paris, 1910.

- SCHAFER. — *Der Vorläufige Reichswirtschaftsrat*, 1920.
SPEYER (H.). — *La réforme de l'Etat en Belgique*. Bruxelles-Paris, 1927.
TATARIN-TARNHEYDEN (Ed.). — *Die Berufsstände, ihre Stellung im Staatsrecht und die deutsche Verfassungsverfassung*, 1922.
VALOIS (G.). — *L'Etat syndical et la représentation corporative*. Paris, 1927.

b) Revues et périodiques :

- BARTHÉLEMY (J.). — Une nouvelle vague d'antiparlementarisme, dans *l'Action Nationale*, mai 1923.
BRAMHALL (Miss). — The National Economical Council of France, *Amer. Pol. Sci. Review*, vol. XX (1926), p. 623 ss.
DUGUIT (L.). — La représentation syndicale au parlement, dans *Revue polit. et parlem.* juillet 1911 (et tirage à part).
DUTHOIT (E.). — Vers l'organisation professionnelle, dans *l'Action Populaire*, 1910.
FRANKEL. — Germany's Industrial Parliament, dans *Polit. Sci. Quarterly*, sept. 1922, p. 472 ss.
GRASSERIE (R. de la). — De la représentation professionnelle, dans *Revue polit. et parlem.* 1895, p. 252 ss.
— De la structure politique de la société, dans *Revue internationale de sociologie*, novembre 1896.
GUY-GRAND (G.). — De quelques remèdes à la crise actuelle du régime parlementaire, dans *L'Année polit. franç. et étrang.*, juillet 1927, p. 369 ss.
HAULLEVILLE (P. de). — La représentation des intérêts, dans *Revue sociale et politique*, 1894, p. 419 ss.
HAURIOU (M.). — Les idées de M. Duguit, extrait du *Recueil de l'Académie de Législation de Toulouse*, 1911.
LAMBERT (H.). — L'organisation du suffrage universel et la représentation des fonctions sociales (théorie et formule), *Revue polit. et parlem.* 1909 (60), p. 62 ss.
LA TOUR-DU-PIN-CHAMBLY (M. de). — De l'organisation du suffrage universel, dans *l'Association catholique*, 1896, p. 236 ss.
LA TOUR-DU-PIN-LA CHARGE (M. de). — La représentation professionnelle, dans *l'Action populaire*, 4^e série, n° 83 (Reims, 1905).
LAVERGNE (B.). — Suffrage universel et suffrage collectif, ou la représentation au parlement des corps sociaux, *L'Année polit. franç. et étrang.* mars-mai 1926.
MAZEL (H.). — Vraie et fausse représentation nationale, dans *Revue politique et parlem.* sept. 1926.
— Le Conseil National économique, *Revue polit. et parlem.* mars 1927.
PANUNZIO (S.). — Syndicalisme et représentation ouvrière, dans *Le Mouvement socialiste*, mai-juin 1910.
PICARD (R.). — Le Conseil National économique, dans *Revue internationale du Travail*, 1925, p. 864 ss.

- SCELLE (G.). — Le Conseil Économique national, dans *Revue polit. et parlem.* 10 octobre 1924.
- Le Conseil National économique, dans *Revue des Etudes coopératives*, janvier-mars 1925.
- SIEMENS (von). — Germany's Business Parliament, dans *Current History*, sept. 1924, p. 994 ss.
- SVOLOS (A.). — Le Parlement professionnel, dans le *Bulletin de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Salonique*, 1921, n° 37 (en grec).
- VINSON. — Un essai de représentation professionnelle pendant les Cent-Jours, l'art. 33 de l'Acte Additionnel, dans *La Révolution française*, juillet-août 1914.
- VERMEIL (E.). — Le Conseil Economique du Reich, dans *Revue des Etudes coopératives*, 7 septembre 1924.

§ 9. LA DISPARITION DU PARLEMENTARISME.

LA DICTATURE

I. Ouvrages généraux et articles.

- BIDOU (H.). — L'avènement des dictatures, *Revue critique* du 25 janvier 1924.
- MUNRO (W. B.). — *The Resurgence of Autocracy*, New-York, 1927 (réimpression du « Foreign Affairs »).
- SCHMITT-DOROTIC (C.). — *Die Diktatur von den Anfängen des modernen Souveränitätsgedankens bis zum proletarischen Klassenkampf*. Munich et Leipzig, 1921.
- SÉCHÉ (A.). — *Le Dictateur*, 2^e éd. Paris, 1924.
- THOMA (R.). — Zur Ideologie des Parlamentarismus und der Diktatur, dans l'*Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik*, t. 53, p. 212 ss.
- WIESER (Fr.). — Die modernen Diktaturen, dans l'*Archiv für Rechts- und Wirtschaftsphilosophie*, t. XIX (1925), p. 607-623.

II. La dictature de classe en Russie.

1. Le bolchevisme et ses fondements.

- Voir sur le mouvement bolcheviste ou communiste et ses conséquences, la très riche bibliographie citée par DRAHN, dans l'*Archiv für Rechts- und Wirtschaftsphilosophie*, t. XIX, fasc. I, p. 201-212. — Quant à la personne de Lénine, v. également :
- DRAHN (E.). — *Lénin. Wladimir Illic Ulianow*. Bio-bibliographie. Berlin, 1924.

L'ouvrage le plus complet sur le communisme russe est sans doute : *Der Staat, das Recht und die Wirtschaft des Bolschewismus. Darstellung und Wertung seiner geistigen Grundlagen*, publié au nom de l'« Internationale Vereinigung für Rechts- und Wirtschaftsphilosophie », par F. Wieser, L. Wen-

ger et P. Klein, dans l'*Archiv für Rechts und Wirtschaftsphilosophie*, t. XVIII et XIX, fasc. I (1925). La plupart des monographies, qui y sont contenues, nous les citons à part dans cette bibliographie. — Voir aussi :

a) Sur le marxisme et l'Etat.

ALLER (Max). — *Die Staatsauffassung des Marxismus*, 1922.

CUNOW (H.). — *Die Marxsche Geschichts-, Gesellschafts- und Staatstheorie*, 1923.

KAUTZKY. — *Der neue Staat*. Berlin, 1918.

— *Die Diktatur des Proletariats*. Berlin, 1918.

KELSEN (H.). — *Sozialismus und Staat*, Vienne, 1923.

LENZ (Fr.). — *Staat und Marxismus*, 1922.

SOMBART (W.). — *Der proletarische Sozialismus*, t. I, 1924.

b) Le bolchevisme.

CHASLES (P.). — *Le bolchevisme expliqué par l'état social de la Russie*. Paris, 1921.

— *La vie de Lénine*. Paris, 1929.

FRANK. — Bolschewismus und Kommunismus als geistige Erscheinungen, dans *Archiv für Rechts- und Wirtschaftsphilosophie*, 1925, p. 529-544.

GUYOT (Y.). — L'Endosmose bolchevique, dans *Journal des Economistes*, 15 octobre 1920.

HESSEN (S.). — Rechts- und Staatsphilosophie des bolschewistischen Kommunismus, dans *Archiv für Rechts- und Wirtschaftsphilosophie*, 1925, t. XIX, fasc. 1.

ILJIN. — Der Bolschewismus und die Krise des modernen Rechtsbewusstseins, dans le même *Archiv*, t. XIX, fasc. I, p. 26-44.

ISGOJEFF. — Von Marx bis Lenin, dans le même *Archiv*, 1925, p. 594-607.

LÉNINE (V. J.). — *Staat und Revolution*, 1917.

— *Die nächsten Aufgaben der Sowjet-Macht*, Berlin (1918).

— *Œuvres complètes*, t. VII, XII, XX, Paris 1928. Editions Sociales internationales.

MARCTNER. — *Der Bolschewismus*, 1922.

MASSARYK (Th.). — *Sur le bolchevisme*. Genève, 1921.

NITTI (Fr.). — *Bolchevisme, Fascisme et Démocratie*. Paris, 1926.

NOLDE (B.). — *L'ancien régime et la Révolution russe*. Paris, 1928.

PIQUER Y MARTIN-CORTES (R. de). — *Apuntes para el estudio del comunismo contemporaneo*. Cuenca, 1928.

STALINE (J.). — *La question du Léninisme*. Paris, 1926. Bureau d'éditions, de diffusion et de publicité.

— Between left and Right, dans *Labour M.*, décembre 1928, p. 748. Discours prononcé à Moscou le 19 octobre 1928.

STANKOFF (V.). — *Le bolchevisme*, Paris, s. d. (vers 1925).

STEINBERG. — Weltanschauung des Bolschewismus, dans *Archiv für Rechts- und Wirtschaftsphilosophie*, 1925, p. 545-563.

TROTSKY (L.). — La crise de l'Internationale, dans *Contre le courant*, 23 octobre 1928, p. 1-12.

ZINOVIEF (G.). — *Le Léninisme*. Paris, 1926. Bureau d'éditions, diffusion etc.

2. *La structure de l'Etat soviétique; ses institutions.*

BACH (Lydia). — *Le droit et les institutions de la Russie soviétique*. Paris, 1923.

BOGOLEPOFF. — Der Foederalismus in Sowiet-Russland, dans *Archiv für Rechts-und Wirtschaftsphilosophie*, 1925, p. 643-664.

GINOULHAC. — *La constitution de la République socialiste fédérative des Soviets de Russie*, th. Montpellier, 1920.

GRONSKY (P.). — La nature juridique de l'U. R. S. S., dans les *Mélanges P. Struve*. Prague, 1925.

ISSAKOVITCH (Dr.). — *Le pouvoir central et le système électoral de la Russie soviétique*. Paris, 1927.

MAGUÉROWSKY (D.). — *L'Union des Républiques socialistes soviétiques*, préf. de O. Konsky, Moscou 1923 (en russe).

MARIÉ (V. de). — *La constitution soviétique et le contrôle des finances en Russie*. Paris, 1926.

MIRKINE-GUETZEVITCH (B.). — La constitution de l'U. R. S. S., dans *Revue du Droit public*, 1925, p. 118.

— Les modifications récentes dans le droit électoral soviétique, dans *Revue du Droit public*, 1926, p. 123.

— Les droits de l'homme en Russie soviétique, dans *Cahiers des droits de l'homme*, 25 octobre 1926.

— *La théorie générale de l'Etat soviétique*, préf. de G. Jèze. Paris, 1928.

— *Aperçu des principes fondamentaux de l'Etat soviétique*. Paris, 1928.

NEUBERGER (J.). — *Die Verfassung der Russischen Sozial. Föderat. Räterepublik*, 1926.

NEUFÉGLISE (O.). — *Les pouvoirs publics dans l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques*, th. Paris, 1928.

MIR AYOUB MIR AZIZ OGHİ. — *Le régime des Soviets*, th. Montpellier, 1926.

Revue du droit public, 1926, pp. 484 et 789 : bibliographie d'ouvrages écrits en russe et se référant au droit public soviétique général.

SALDANA (Q.). — *La revolución rusa. La constitución rusa de 10 de julio de 1918*. Madrid, 1919.

SERTOLI (M.). — *La costituzione russa. Diritto e storia*. Florence, 1928.

SUKIENNICKA (H. Zastowt). — *Fédéralisme en Europe orientale. Etude sur le mouvement fédéraliste et sur la constitution soviétique*, Paris, 1926.

TIMASCHEW (N.). — *Grundzüge des Sowjetrussischen Staatsrechts*, 1925.

— Die offizielle Wahrheit. Die Sowjetverfassung, dans l'*Archiv für Rechts-und Wirtschaftsphilosophie*, 1925, p. 623-643.

YANEFF St. — *La constitution de l'Union des Républiques socialistes soviétiques*; trad. franç. par J. Patouillet. Paris, 1926.

YANEFF (St.). — *La constitution de l'Union des Républiques socialistes soviétiques*, th. Lyon, 1926.

Sur une des Républiques soviétiques, celle de Géorgie, voir RAMSAY MAC DONALD. — *The Georgian Socialist Republic*, dans *Contemp. Review*, février 1921.

WOYTINSKY (W.). — *La Démocratie géorgienne*, préf. de M. Vandervelde. Paris, 1921.

3. *Evolution sociale et économique du bolchevisme.*

Sur le mouvement social russe contemporain, voir la riche « Bibliographie des questions ouvrières et sociales dans la Russie des Soviets », éd. du Bureau International du Travail, 1922. Sur la législation soviétique en matière sociale et économique, voir : *Codes de la Russie soviétique* (de Travail, Forestier, Agraire, Minier, Vétérinaire etc.), traduits du russe par J. Patouillet, etc. Paris, 1926 et ss. V. aussi les études suivantes :

DAUDÉ-BANCEL (A.). — *La Réforme agraire en Russie*. Paris, 1926.

DADU (R.). — *La condition des travailleurs dans la Russie des Soviets*, th. Nancy, 1926.

GROMANN (V.). — *L'économie nationale de l'U. R. S. S., sa crise et son relèvement*. Paris, 1927 (Editions de la représentation commerciale de l'U. R. S. S. en France).

HOSTENCH (F.). — *El código ruso del trabajo*. Madrid, 1925.

KULISCHER (J.). — *Russische Wirtschaftsgeschichte*, v. I (dans le *Handbuch der Wirtschaftsgeschichte*, publié par G. Brodnitz), Iéna, 1925.

NÆTZEL (K.). — *Die soziale Bewegung in Russland. Ein Einführungsversuch auf Grund der russischen Gesellschaftslehre*. Berlin, 1923.

ORDINAIRE (J.). — *L'évolution industrielle russe*. Paris, 1927.

L'organisation de l'industrie et les conditions du travail dans la Russie des Soviets. Genève, 1922. Etudes et documents publiés par le Bureau international du Travail. Série B : Conditions économiques, n° 11.

SCHEFFER (P.). — *The crisis of the N. E. P. in Soviet Russia*, dans *For. Affairs* (de New-York), janv. 1929, p. 234 ss.

SCHKAFF (E.). — *La question agraire en Russie*, Paris, 1925.

SCHWARZ. — *Arbeitspflicht in Russland*, dans l'*Archiv f. Rechts- und Wirtschaftsphilosophie*, t. XIX, p. 169-187.

TROTSKY (L.). — *La Nouvelle Politique Économique des Soviets et la révolution mondiale*, Paris, 1923.

WOLFF. — *Rätesystem und Rätewirtschaft*, dans le même *Archiv*, t. XIX, fasc. 1, p. 135-168.

ZAGORSKY. — *Staatskapitalismus*, dans le même *Archiv*, t. XIX, fasc. 1, p. 104-134.

ZAITSSEFF. — *Die Rechtsideologie des russischen Agrarwesens und die russische Agrarrevolution*, dans le même *Archiv*, t. XIX, fasc. 1, p. 44-84.

4. L'U. R. S. S. et son évolution.

- ALEXEIEF (N.). — Die Entwicklung des russischen Staates in den Jahren 1923-1925, dans le *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, t. XIV, p. 316 ss.
- DOMINOIS (F.). — Cinq études françaises sur la Russie, dans *Le Monde Slave*, janvier 1928, p. 143.
- FEDEROFF (M.). — *La Russie sous le régime communiste*. Paris, 1926.
- GIDE (Ch.). — *La Russie soviétique* (Conciliation internationale. Bulletin n° 5). Paris, 1924.
- HERRIOT (E.). — *La Russie nouvelle*. Paris, 1922.
- LYON (J.). — *La Russie soviétique*. Paris, 1927.
- MOCH (J.). — *La Russie des Soviets*. Paris, 1925 (avec un bon exposé de l'organisation politique et administrative de la Russie communiste).
- SAVATIER (R.). — *La Russie bolcheviste vue à travers ses lois*. Paris, 1927.
- TROTSKY (L.). — *Les problèmes de la guerre civile*. Paris, 1926.
- VICHNIAC (M.). — *Le régime soviétiste. Etude juridique et politique*. Paris, 1920.
- WICKSTEED (Al.). — *Life under the Soviets*. Introduction by B. Webb. Londres, 1928.

III. La dictature en Italie. Le Fascisme.

Il ne s'agit que de quelques brins de bibliographie sur le mouvement révolutionnaire fasciste et ses conséquences politiques et sociales. Pour une bibliographie des plus complètes sur le Fascisme, voir : *Guida bibliografica del Fascismo*, par G. Santangelo et C. Bracale. Rome, 1298. Voir aussi la revue mensuelle : *Bibliografia fascista*. Notre bibliographie sera répartie en trois parties : 1^{re} partie : Le mouvement fasciste et la personnalité de son chef; 2^e partie : Le syndicalisme fasciste jusqu'à la réalisation de la réforme sociale; 3^e partie : La période d'après la réforme et l'Etat corporatif.

Première partie

- ABBOTT (W.-J.). — *Mussolini tells why he prefers Fascism to Parliamentarism for Italy*, New-York (1928).
- BECKERATH (Erwin v.). — *Wesen und Werden des fascistischen Staates*. Berlin, 1927.
- ELLIOTT (W.-Y.). — *The Pragmatic Revolt in Politics. Syndicalism, Fascism and the Constitutional State*. New-York, 1928.
- GENTILE (G.). — *Che cosa è il fascismo*. Discorsi e polemiche. Florence 1925.
- GORGOLINI (P.). — *Le Fascisme*, avec préf. de B. Mussolini, trad. de l'ital. par E. Marsan. Paris, 1923.
- MICHELIS (R.). — Der Aufstieg des Fascismus in Italien, extrait de la *Neue Zürcher Zeitung* de décembre 1922.

- ORANO (P.). — *Mussolini da vicino*. Rome, 1928.
PANUNZIO (S.). — *Lo Stato fascista*. Bologne, 1924.
PREZZOLINI (G.). — *Le Fascisme*, trad. de l'ital. par G. Bourgin.
Paris, 1925.
ROCCO (A.). — *La dottrina politica del fascismo*. Rome.
SARFATTI (M. G.). — *Mussolini, l'homme et le chef*, trad. de l'ital.
par M.M. Croci et Marsan. Paris, 1927.
STURZO (Don L.). — *L'Italie et le fascisme*, éd. frang. Paris, 1927.
VOLPE (G.). — *Lo sviluppo storico del fascismo*. Palermo, 1928.

II^e Partie :

- AMBROSINI (G.). — *Sindacati, consigli tecnici e parlamento politico*,
2^e éd. Rome, 1925.
BALDESI (G.). — *Sindacalismo fascista*. Turin, 1924.
CHESSOLINI (B.). — Fascismo e sindacalismo, dans la *Gerarchia*,
1925, n^o 5.
ELLERY. — Third Anniversary of the Fascist Revolution, dans *Current History*, déc. 1925, p. 430.
INGUSTI (P.). — *I sistemi sindacalisti e la democrazia*. Rome, 1925.
PIGHETI (G.). — *Sindacalismo fascista*. Rome, 1924.
RICCI (U.). — *Dal protezionismo dal sindacalismo*, Bari, 1926.

III^e Partie :

- ACERBO (G.). — *Studi corporativi*. Rome, 1928.
AILLARD (V.). — Le développement de la corporation en Italie,
dans la *Revue internat. du Travail*, mai 1928, p. 693 ss.
BOTTAI (G.). — *L'ordinamento corporativo dello Stato*, Rome, 1927.
— L'organisation syndicale italienne, *Revue internat. du Travail*,
1927, p. 871 ss.
CAREN (A.). — *Lo Stato fascista*. Pavie, 1928.
CASINI (G.). — La fin du régime parlementaire en Italie, dans *Revue Hebdomadaire*, 10 décembre 1927.
CECCONI (Ed.). — *Lo Stato sindacale fascista : sua tradizione italiana, suoi principi, suoi compiti, sua azione e la Carta del Lavoro*. Savona (1928).
CICCOTTI (E.). — *Su la « Riforma della rappresentanza politica »*. Discorso pronunziato nel Senato del Regno nella seduta del 12 maggio, 1928. Rome, 1928.
Consigli e uffici provinciali dell'economia. Legislazione, organizzazione, indice analitico (Ministero dell'Economia Nazionale). Rome, établ. typ. Colombo 1928.
COSTAMAGRA (C.). — *Diritto corporativo italiano*, 2^e éd. Turin, 1928.
DAGNINO (V.). — *I cartelli nazionali industriali e internazionali*, Turin, 1928.
DUPEYROUX (H.). — *La Charte du Travail en Italie, Syndicats et*

- corporations de l'Etat fasciste, *Revue du Droit public*, 1928, p. 341 ss.; et tirage à part, Paris 1928.
- ERCOLE (F.). — *Dal nazionalismo al fascismo*. Saggi e discorsi. Rome, 1928.
- FERRARI. — *Le régime fasciste italien*. Paris, 1928.
- FLUMIANI (G.). — *I gruppi sociali*. Milan, 1928.
- FRANCHINI (M.). — *La disciplina del lavoro*. Florence, 1928.
- GIANTURCO (M.). — *La legislazione sindacale fascista e la riforma costituzionale*. Gênes, 1926.
- GUARNIERI-VENTIMIGLIA (A.). — *I principi giuridici dello Stato corporativo*. Rome, 1928.
- LEROY (E.). — *La Charte du Travail en Italie*, th. Paris, 1928.
- LOLINI (E.). — *Per l'attuazione dello Stato fascista*. Florence, 1928.
- MELONI (G.). — La nuova legislazione del lavoro e la sua posizione nel sistema delle discipline giuridiche, extrait de l'*Archivio giuridico*, vol. XCIX, fasc. I, Modène, 1928.
- MICELI (G.). — *Manuale di norme corporative*, Rome, 1928.
- MICHELOTTI (L.). — *Dallo Stato liberale allo Stato corporativo* (conférence). Lucques, 1928.
- MUELLER (W.). — *Der Fascismus als soziale Wirtschaftsmacht*. Berlin, 1928.
- MUSSOLINI (B.). — *La politica sociale. Raccolta di discorsi e scritti*. Rome, 1928.
- NAPOLITANO (G.). — *Corso di economia politica svolto sui principi della Carta del Lavoro. Aspetto economico della Carta del Lavoro*: Studio di G. Bottai. Rome, 1928.
- OLIVETTI. — La réforme du parlement et le problème de la représentation, dans l'*Annuaire du Cinef*, t. I, 1928.
- PERNOT (M.). — Un seul homme, un seul pouvoir, *Revue des vivants*, déc. 1928, p. 1076 ss. (le Sénat et les attributions du Grand Conseil fasciste).
- La Réforme syndicale en Italie. Recueil de textes et des exposés*. Rome, 1926.
- Riforma della rappresentanza politica* (loi du 17 mai 1928, n° 1019). Florence, 1928.
- ROCCO (A.). — *La trasformazione dello Stato. Dallo Stato liberale allo Stato fascista*, Rome, 1927.
- ROSSONI (Edm.). — La portée du syndicalisme fasciste, dans l'*Annuaire du Cinef*, t. I, 1928.
- SALVERINI (G.). — Parliamentary Reform in Italy, *Contempor. Review*, avril 1928, p. 477 ss.
- L'Etat corporatif dans l'Italie fasciste, *Année polit. fr. et étr.* nov. 1928, p. 420.
- SCHNEIDER (H. W.). — The New Syndicalist Constitution of Italy, dans *Polit. Science Quarterly*, juin 1927, t. XLII, p. 161 ss.
- *Making the Fascist State*. New-York, 1928.
- TOMBESI (U.). — *La Carta del Lavoro e la legislazione sociale*. Pesaro, 1928.

TOSCANO (N.). — *Lineamenti di diritto corporativo*. Rome, 1927.
WEDGOOD BENN. — Creating a corporate State in Italy, *Contemporary Review*, janv. 1928, p. 28 ss.

V. également les revues italiennes fascistes où les idées du mouvement furent formulées et développées, telles que *Il Diritto del Lavoro*, *l'Economia italiana*, la *Gerarchia* de M. Mussolini, la *Politica*, i *Quaderni delle corporazioni*, *Lo Stato corporativo*, etc.; également la bibliothèque d'études fascistes, « Mussolinia », et aussi l'annuaire édité à Bruxelles (Social Editions) par le Centre international d'Etudes sur le Fascisme ou *Cinef* de Lausanne.

IV. La dictature en Espagne (*Riverisme*) et l'organisation corporative.

ALTEA (De). — L'organisation corporative nationale en Espagne, *Revue Internat. du Travail*, 1927, p. 892 ss.

BIZKAYA (L. de). — España son el Directorio : *Indicación practica de la legislación del nuovo regimen*. Madrid, 1926.

La nouvelle Constitution espagnole, dans *l'Europe Nouvelle*, du 9 juin 1928.

DAYA. — *En Espagne sous la dictature*. Bruxelles, 1925.

GRAHAM. — The New Spanish Constitution, dans *Current History* juillet 1928, p. 644.

BLASCO IBANEZ (V.). — *Ce que sera la république espagnole*, trad. de l'espagnol par R. Lafont, Paris, 1925.

MARÈS (R. de). — Les étapes de la dictature espagnole, dans la *Revue de Paris*, 1^{er} décembre 1927, p. 564 ss.

MARIN DEL CAMPO (R.). — *La politica del porvenir*. Madrid, 1928.

UN ESPAGNOL NEUTRAL. — *Réplica al conde de Romanones sobre las Responsabilidades politicas de l'antiguo regimen*. Barcelone, 1927.

RIVAROLA. — *Las dictaduras de Italia, Espana y Chile*. Buenos-Ayre 1924.

ROMANONES (Comte de). — *Las Responsabilidades politicas de l'antiguo regimen de 1875 à 1923*. Madrid, 1924.

VERAX. — Le général Primo de Rivera, dans *Revue des Deux-Mondes*, 1^{er} juin 1928.

TABLE DES MATIÈRES

<i>Avant-propos</i>	7
<i>Esquisse bibliographique</i>	13
<i>Table des matières</i>	71

PREMIERE PARTIE

LE SENAT GREC ET SON ORGANISATION

CHAPITRE PREMIER

Le Sénat grec dans le passé (1821-1925).

- § 1. Les Sénats grecs depuis la proclamation de la Guerre de l'Indépendance jusqu'à l'arrivée du roi Othon. L'unicaméralisme pratiqué pendant cette période. — § 2. Le Sénat, établi par la constitution de 1843. Sa composition et son fonctionnement. Son abolition. — § 3. Vaines tentatives de rétablir le système bicaméral en 1863. — § 4. Appréciation du premier Sénat et des raisons de sa suppression. — § 5. Le règne d'unicaméralisme en Grèce et le mouvement en faveur d'une seconde Chambre (1910-1924)..... 83

CHAPITRE II

Le Sénat prévu par la constitution du 3 juin 1927 et le projet de loi portant organisation de ce corps.

- I. *La création du Sénat.* — § 1. L'idée d'une seconde Chambre et la IV^e Assemblée Nationale. — § 2. Le coup d'Etat du général Pangalos et ses conséquences. — § 3. Le Sénat, prévu par la constitution du 3 juin 1927; ses pouvoirs. — § 4. Appréciation de la nouvelle institution 98
- II. *Le projet Zavitzianos.* — § 1. Catégories de sénateurs. — § 2. Participation du clergé au Sénat. — § 3. La représentation professionnelle; son évolution en Grèce, son organisation prévue par le projet. — § 4. Sur quelques défauts présentés par cette dernière. — § 5. Sur le mode de participation des professions aux élections du Sénat. — § 6. Sénateurs élus par les deux Chambres réunies. — § 7. Ratification des élections sénatoriales et renouvellement du Sénat. — § 8. Appréciation du projet Zavitzianos..... 105

- III. *Les modèles du Sénat grec.* — § 1. Le Sénat français comparé à la Chambre haute de chez nous. — § 2. Le Sénat belge. — § 3. Le Sénat roumain. — § 4. Le Sénat espagnol. — § 5. Les Sénats polonais et tchécoslovaque 117

CHAPITRE III

Le projet de loi portant organisation du Sénat devant la Commission parlementaire.

- § 1. Questions sur lesquelles portèrent les débats. — § 2. Le suffrage universel direct et le suffrage universel au second degré. — § 3. Le système majoritaire et la proportionnelle. — § 4. La représentation professionnelle. — § 5. Raisons pour lesquelles la Commission finit par repousser la représentation du clergé au Sénat et réfutation de celles-ci. — § 6. Autres amendements proposés par la Commission parlementaire 122

CHAPITRE IV

Le projet de loi portant organisation du Sénat, devant la Chambre des députés. La loi du 16 janvier 1929.

- § 1. Ordre dans lequel les débats se déroulèrent. But de notre exposé .. 134
- I. *Les discours des chefs de parti et autres parlementaires, les membres du gouvernement exceptés.* — § 1. Sur l'utilité de l'institution du Sénat dans les conditions actuelles. — § 2. Sur la composition et le recrutement de la Chambre haute. — § 3. Sur la question de savoir si 'on doit adopter le système majoritaire ou la proportionnelle. — § 4. A propos de la représentation professionnelle. — § 5. Les arguments contre la représentation du Clergé au Sénat et leur appréciation. — § 6. Sur le recrutement des sénateurs de la 4^e catégorie 136
- II. *Les ripostes du ministre de l'Intérieur et du Président du Conseil.* — § 1. M. Véniselos et ses opinions sur l'institution de la Chambre haute. — § 2. Raisons pour lesquelles le ministre de l'Intérieur se déclare en faveur du suffrage universel direct. Ce qu'en pense M. Véniselos. — § 3. Les arguments du gouvernement contre la proportionnelle. — § 4. Sur la représentation des intérêts. — § 5. On refuse à l'Eglise toute participation au Sénat..... 158
- III. *La loi du 16 janvier 1929.* — § 1. Composition définitive du Sénat. — § 2. Les Musulmans et les Israélites. — § 3. Répartition de 18 sénateurs entre les différents groupements professionnels. — § 4. Appréciation générale du Sénat grec et de son institution. 166

CHAPITRE V

Le suffrage universel direct et les moyens de différenciation des deux Chambres.

- § 1. Le suffrage universel direct et le dogme de la souveraineté nationale. — § 2. Le suffrage universel direct comme mode de recrutement du Sénat et ses avantages au point de vue administratif. — § 3. La démocratisation du Sénat. Chambres hautes recrutées au suffrage universel direct. — § 4. Inconvénients qu'aurait entraînés au point de vue du fonctionnement du régime parlementaire

l'application d'un tel système. — § 5. Raisons imposant la différenciation des deux Chambres. — § 6. Moyens de différenciation des deux Chambres, élues au suffrage universel direct. — § 7. Sur les difficultés à obtenir une différenciation effective entre les deux Chambres 169

DEUXIEME PARTIE

L'INSTITUTION DU SENAT SON EVOLUTION, SON DECLIN

LIVRE PREMIER

CHAPITRE PREMIER

Le Sénat et la forme républicaine pure de l'Etat Evolution de cette institution sous les régimes républicains en France.

- § 1. Les deux questions qui se posent..... 185
- I. § 1. La Chambre haute, envisagée dans son évolution sociologique. — § 2. Le système unicaméral et l'esprit démocratique. La doctrine de M. Hans Kelsen. — § 3. Sur quelques arguments des partisans du système unicaméral. — § 4. La Chambre haute, produit du milieu et des conditions sociales d'autrefois. Esquisse de l'évolution de cette institution. — § 5. Sens dans lequel évolue la constitution démocratique. : 1° Les gouvernements-comités de la représentation nationale; 2° Suppression du chef de l'Etat; 3° Remarques sur le principe de la séparation des pouvoirs; 4° Institutions propres à la démocratie directe..... 186
- II. § 1. Rapports entre la république et le système bicaméral. Le Sénat dans les constitutions républicaines françaises. — § 2. Evolution de cette institution en France depuis 1789 jusqu'à la fin du Second Empire. — § 3. Le Sénat de la III^e République et les conditions de sa création..... 195

CHAPITRE II

Le Sénat dans les Etats aristocratiques, les Etats fédéraux et les Etats égalitaires et unitaires. Les deux systèmes.

- § 1. Cas dans lesquels on croit difficile, sinon impossible de se passer d'une Chambre haute 201
- I. *Le Sénat dans les Etats aristocratiques et les Etats fédéraux.* — § 1. Le Sénat, en tant que représentation d'une aristocratie. — § 2. Le Sénat et les Etats fédéraux. — § 3. Le Bundesrat et le Reichsrat. — § 4. Le Sénat en Amérique du Nord et le Sénat fédéral suisse. — § 5. L'institution du Sénat dans le cadre de l'Etat fédéral actuel. — § 6. Sur la question de savoir si le Sénat de l'Etat fédéral correspond aux buts pratiques qui présidèrent à son institution. — § 7. Le Sénat, institution représentant le capital à l'encontre de la Chambre basse, représentant le travail..... 202
- II. § 1. Le système bicaméral dans les Etats unitaires et égalitaires. § 2. Examen des principaux arguments des bicaméralistes : 1° Contribution du Sénat à l'élaboration de bonnes lois; 2° Affaiblissement nécessaire du pouvoir législatif par sa division en deux

corps; 3° Représentation au Sénat de principes modérés et conservateurs; 4° Le Sénat, régulateur de la constitution en temps de conflit entre l'exécutif et la Chambre basse. — § 3. Les arguments unicaméralistes : 1° Le péril des conflits interparlementaires; 2° Retard apporté à la confection et au vote des lois; 3° Résistance du Sénat à l'application des réformes. — § 4. Base de l'infirmité du bicaméralisme; ce qu'en disait B. Franklin..... 213

LIVRE II

LE DECLIN DU SENAT

CHAPITRE PREMIER

Le mouvement vers la suppression du Sénat ou vers la restriction de ses attributions, jusqu'à la Grande Guerre.

La Chambre haute dans l'Empire britannique et ailleurs.

- § 1. Le système bicaméral en tant qu'axiome de la science politique. Motifs de son abandon progressif..... 225
- I. *Le mouvement vers la création de Sénats « démocratiques ».* — § 1. Le Sénat norvégien. — § 2. Le Sénat fédéral australien. — § 3. La Chambre haute de l'Union Sud-Africaine. — § 4. Les progrès d'unicaméralisme en Amérique et le mouvement vers la suppression des Sénats des Etats ou provinces fédérés. — § 5. Un Sénat créé à la veille de la Grande Guerre..... 228
- II. *La Chambre des Lords.* — § 1. Tendance de la pratique constitutionnelle à rompre l'égalité des deux Chambres au profit des Communes. — § 2. Le *Parliament Act*. — § 3. L'unicaméralisme et le bicaméralisme en Angleterre. — § 4. L'œuvre de la Commission Bryce. — § 5. Situation actuelle de la Chambre des Lords; difficultés que présente sa réorganisation. — § 6. Une vaine tentative en faveur de la Chambre haute anglaise. — § 7. Influence du *Parliament Act* sur l'évolution de l'institution du Sénat en général.. 232

CHAPITRE II

Le déclin du Sénat dans l'après-guerre.

- SECTION A. *L'institution du Sénat ignorée ou supprimée.* — § 1. Une affirmation inexacte. — § 2. La rationalisation du pouvoir législatif et ses deux courants. — § 3. Raisons de l'adoption du bicaméralisme en Pologne et Tchécoslovaquie; deux grands partis tchécoslovaques partisans de la Chambre unique. — § 4. Adoption du système unicaméral par les Etats baltes et les Etats allemands. — § 5. Le système unicaméral pratiqué en Proche-Orient. § 6. Une expérience française échouée..... 240
- SECTION B. *La Chambre haute restreinte dans ses attributions ou en train de le devenir.* — § 1. Restrictions apportées aux attributions du Sénat en général. Caractéristiques du Sénat d'après-guerre. — § 2. Les faibles pouvoirs du Sénat polonais. — § 3. Il n'y a que la volonté de la Chambre basse qui compte en Tchécoslovaquie. — Le Sénat irlandais. — § 5. Le Reichsrat. — § 6. Le Bundesrat autrichien. 247
- II. *Deux Sénats dont les prérogatives restent intacts.* — § 1. Le Sénat des Etats-Unis d'Amérique et les adversaires de son omnipo-

tence. — § 2. Les probabilités d'un Parlement Act américain: la suppression des Sénats des Etats particuliers. — § 3. Le Sénat français et ses droits. — § 4. Cas dans lesquels le ministère dut se retirer devant un vote hostile du Sénat. — § 5. Les admirateurs du Sénat français à l'étranger; ses adversaires en France. — § 6. Reproches qu'on lui fait et réformes qu'on propose en vue de restreindre ses pouvoirs 252

LIVRE III

L'INSTITUTION DU SENAT DANS LES CADRES DE LA SOCIÉTÉ ET DE LA RÉPUBLIQUE HELLENIQUES

CHAPITRE PREMIER

**Dénué de toute base sociologique, le Sénat ne peut qu'entraîner
des Inconvénients et engendrer des conflits.**

§ 1. Application au cas du Sénat grec de ce qui a été dit précédemment. — § 2. La composition de la société et l'esprit démocratique chez les Grecs d'autrefois et d'aujourd'hui. — § 3. On n'a pas à se plaindre du régime unicaméral. — § 4. Conflits interparlementaires qui auraient pu se produire dans l'avenir en Grèce. Les précédents de l'Angleterre, de l'Australie, de la France, etc. — § 5. Sur la prétendue influence du fonctionnement d'un Sénat sur la vie publique en Grèce pendant les quinze dernières années. — § 6. Sur l'objection que le Sénat actuel n'est pas nommé par l'exécutif, comme celui du roi Othon. — § 7. Inconvénients pouvant être engendrés de par le mandat inégal des membres des deux Chambres. — § 8. Difficultés qui auraient pu résulter des résistances du Sénat. Critiques des solutions prévues par la constitution en cas de conflit entre les deux Chambres. — § 9. Conséquences de ce que le Sénat grec sera réduit au rôle d'un Conseil consultatif. — § 11. Droit du Sénat de dissoudre la Chambre basse et difficultés qui en résulteraient. — § 11. Ce qui a lieu en France et ailleurs. — § 12. Cas dans lesquels les deux Chambres sont d'accord 258

CHAPITRE II

**Motifs, conditions et conséquences politiques
de la création du Sénat grec.**

§ 1. L'ancienne argumentation des libéraux contre le Sénat. — § 2. Le Sénat et la royauté. — § 3. La Grèce-République, moins démocratique que la Grèce-Royaume. — § 4. Cas dans lequel on aurait dû suivre en Grèce l'exemple de l'Assemblée Nationale française de 1871. — § 5. Renversement des rôles des partis républicain et monarchiste à propos du Sénat, en Grèce. — § 6. Sur le républicanisme modéré du gouvernement libéral. — § 7. Ce qu'on doit envisager lors de la création d'une institution politique. — § 8. Résultats qu'aura le fonctionnement du Sénat. — § 9. La question des « compétences ». — § 10. Raisons politiques militant pour le système unicaméral 274

TROISIEME PARTIE

LA REPRESENTATION DES INTERETS.

CHAPITRE PREMIER

La conception de l'Etat moderne et le mouvement syndicaliste.

- I. § 1. Importance des intérêts économiques dans l'Etat moderne. — § 2. La crise de l'économie nationale, la constitution du 3 juin 1927 et le péril communiste. — § 3. Solidarité professionnelle et solidarité nationale. — § 4. Plan de notre étude (troisième partie) 289
- II. § 1. Conception de l'Etat moderne. — § 2. Les tendances politiques des organisations professionnelles. — § 3. L'évolution du syndicalisme. — § 4. Le dogme de la souveraineté nationale et le principe de l'interdépendance des classes sociales. — § 5. Substitution à l'organisation politique de l'organisation économique (syndicaliste). — § 6. Appréciation de ces idées. — § 7. Les syndicalistes et la Chambre professionnelle..... 292

CHAPITRE II

Les ancêtres spirituels, les premières ébauches de la théorie de la représentation des intérêts et le mouvement tendant à l'admission de celle-ci, dans la période d'avant-guerre.

- § 1. Les ancêtres de la représentation professionnelle. — § 2. Premières ébauches théoriques et premiers systèmes de représentation professionnelle. — § 3. La représentation des intérêts et la « représentation » par classes sociales de l'ancien régime. — § 4. Evolution de la « représentation » par classes vers la représentation des intérêts : Etats allemands, Suède, Espagne, Autriche. — § 5. Evolution des idées relatives à la représentation professionnelle en France : 1° jusqu'à la III^e République; 2° après l'avènement de la III^e République. — § 6. La représentation professionnelle en Belgique. — § 7. Exemples d'application de la représentation professionnelle dans la période d'avant-guerre..... 304

CHAPITRE III

Fondements juridiques et sociologiques de la représentation des intérêts.

- I. § 1. La représentation des intérêts et le dogme de la souveraineté nationale. — § 2. La souveraineté nationale dans les Etats fédéraux et les pays décentralisés. — § 3. Tentative de M. Duguit de concilier le dogme de la souveraineté nationale avec la représentation professionnelle. — § 4. La représentation des intérêts et le fédéralisme. — § 5. Manière dont on pourrait entendre la souveraineté nationale à l'heure actuelle..... 323
- II. § 1. La représentation professionnelle et la théorie de l'interdépendance des classes et des services publics de l'Etat. — § 2. Les idées de MM. Durkheim et Duguit et leurs conséquences..... 328
- III. § 1. La représentation professionnelle et la conception de la loi, produit social et expression des nécessités et besoins généraux d'un

pays. — § 2. Motifs sociologiques de la représentation des intérêts.
 § 3. Le changement de la composition économique de la société
 doit comporter modification du système représentatif..... 333

CHAPITRE IV

Les avantages et les inconvénients d'une représentation professionnelle souveraine.

- I. § 1. Quelques-uns des arguments pratiques en faveur de la représentation professionnelle. — § 2. Arguments théoriques en faveur de la représentation des intérêts : Insuffisance du système représentatif actuel. Le parlement actuel et la « volonté nationale ». — § 3. Principaux griefs contre la représentation politique actuelle et leur examen : a) Domination de la loi du nombre et tyrannie de la majorité; b) L'antagonisme des partis et ses conséquences; c) La suprématie de la politique sur la technique. — § 4. Rôle du technicien dans la confection et le parlement des « compétences » 338
- II. § 1. Le malaise parlementaire et deux importantes constatations. — § 2. Rôle du technicien en tant que « conseil parlementaire ». — § 3. Les idées de MM. Smets, Speyer et autres à propos de la collaboration des « compétences » à la confection des lois..... 343
- III. *Inconvénients qu'auraient présentés l'élection et le fonctionnement d'une Chambre professionnelle souveraine.* — § 1. Incompétence des « compétences » sur tout ce qui ne serait pas de leur compétence. — § 2. Un argument de M. Speyer et les compétences « politiques ». — § 3. Inconvénients et difficultés se rapportant au stade avant l'élection : a) Représentation des intérêts d'un peuple, outre les intérêts professionnels; b) Difficulté à donner à chaque communauté d'intérêts une représentation distincte; c) Sur le but théorique des élections; d) Différents systèmes de représentation professionnelle et de classification des intérêts; e) Les idées de M. Lavergne. — § 4. Difficultés et inconvénients se rapportant à la phase de la désignation des délégués. — § 5. Difficultés et inconvénients se rapportant au fonctionnement d'une Chambre professionnelle souveraine : a) Rapports entre les deux Assemblées; b) La Chambre professionnelle en elle-même. La lutte des classes. Opposition de l'esprit démocratique à l'esprit professionnel. La formation de la volonté de l'Etat corporatif. La tyrannie d'une oligarchie économique. Les intérêts généraux et les intérêts des groupements 345
- IV. § 1. Appréciation générale de la représentation professionnelle. — § 2. Conditions dans lesquelles elle peut s'appliquer; les deux solutions. — § 3. Sur les idées de M. Lavergne. — § 4. Rôle d'une quasi-représentation professionnelle dans la démocratie contemporaine 362

CHAPITRE V

Le mouvement de la représentation des intérêts dans la période d'après-guerre. Formes et raisons de son développement.

- § 1. Tendances que le mouvement de la représentation professionnelle pourrait suivre d'après M. Hauriou. — § 2. Les trois formes qu'à notre avis la représentation professionnelle pourrait prendre et

qu'elle prend, en réalité. — § 3. Répercussions de la guerre mondiale sur les finances des Etats et les économies nationales. — § 4. Tendances des groupements sociaux; vers l'institution de « parlements économiques ». — § 5. Insuffisance du parlementarisme à donner une solution aux problèmes d'après-guerre. Ses conséquences. — § 6. La véritable « représentation » et les « électeurs corporatifs » de M. Larnaude. — § 7. La question d'un assainissement, complètement ou remplacement du parlementarisme par un autre système. Solutions données çà et là à cette question.... 365

CHAPITRE VII

La représentation des intérêts dans les Etats corporatifs.

- I. § 1. Nombre des Etats corporatifs. — § 2. Définition et rôle de l'Etat corporatif. — § 3. Besoins et aspirations auxquels correspond l'Etat corporatif 373
 - II. *U. R. S. S.* — § 1. Le modèle des Etats basés sur « l'organisation du travail ». — § 2. Organisation de la « pyramide soviétique ». — Ses conséquences. — § 3. Caractère politique plutôt qu'économique de la représentation des « soviets ». — § 4. Le Conseil supérieur de l'Economie nationale, son recrutement, ses devoirs. — § 5. Le syndicalisme soviétique et la solution des conflits professionnels en Russie 375
 - III. *L'Italie et le Fascisme.* — § 1. Substitution au harlement politique d'un parlement professionnel consultatif. — § 2. Le projet de M. Labriola; le décret-loi du 27 octobre 1922 et le Conseil supérieur du travail. — § 3. L'avènement du Fascisme; « notre but, c'est l'Etat corporatif ». — § 4. L'organisation des professions en Italie au Moyen-âge et l'idée de la représentation des « ordres sociaux » dans l'Italie moderne. — § 5. Le Conseil supérieur de l'Economie Nationale. — § 6. Evolution de l'idée d'un Etat corporatif. — § 7. La réforme sociale et la Charte du Travail. — § 8. Raisons et fondements du syndicalisme national italien. — § 9. L'organisation syndicaliste et le rôle de la corporation. — § 10. La réforme électorale. — § 11. Les confédérations proposent, le parti fasciste dispose. — § 12. Sur le Sénat italien. — § 13. Appréciation du régime fasciste et de ses fondements en comparaison avec ceux du bolchevisme. — § 14. L'Etat, le Fascisme et le Parlement 379
 - IV. *L'Espagne et le Directoire (Riverisme).* — § 1. Tendances de la dictature espagnole. — § 2. Le Conseil de l'Economie nationale espagnole. — § 3. La réforme sociale en Espagne. — § 4. La nouvelle constitution, la Chambre et le Sénat. — § 5. La corporation; ce qu'on doit entendre par ce mot; le comité paritaire. — § 6. Un exemple : l'organisation corporative agraire. — § 7. Rapports entre la dictature et les syndicats; défauts de l'organisation corporative espagnole. — § 8. « Débarrassons le pays du virus démocratique » 395
- Appendice. Le Conseil des Proviseurs de Fiume.* § 1. Caractère de la Charte de la liberté du Carnaro. § 2. Organisation professionnelle de l'Etat de Fiume. § 3. Les deux Chambres législatives et leur fonctionnement.

CHAPITRE VIII

La représentation professionnelle chez les Etats libéraux et démocratiques

(Allemagne, France, Tchécoslovaquie, Pologne, Norvège, Japon, etc.)

- § 1. Incompatibilité de la représentation professionnelle avec le dog-

me de la souveraineté nationale. — § 2. La conception socialiste de l'Etat et le besoin d'une représentation particulière des groupements économiques et sociaux. — § 3. Promesses et concessions arrachées à l'Etat « libéral et démocratique » et leur intérêt pratique pour ce dernier 403

SECTION A. *Le Conseil économique allemand.*

§ 1. L'ordonnance du 4 mars 1919 et les Conseils professionnels. — § 2. L'art. 165 de la constitution de Weimar. — § 3. Le Conseil économique du Reich et son rôle. — § 4. Répartition des membres du Conseil; un exemple : le recrutement des représentants de l'industrie. — § 5. Ce que représente le Conseil à l'égard du Parlement; son rôle subordonné. — § 6. La souveraineté du parlement politique et les craintes de M. Delbrück. — § 7. Evolution et résultats du Conseil économique du Reich. — § 8. Les projets de loi du 12 novembre 1927 et la réorganisation du Conseil. — § 9. Appréciation du nouveau Conseil. — § 10. Les Conseils économiques de certains « Pays » allemands..... 405

SECTION B. *Le Conseil économique français.*

§ 1. Tendances des classes « productrices » des Etats vainqueurs à avoir une représentation de leurs intérêts. — § 2. Le but de la création des Conseils économiques. — § 3. Conditions dans lesquelles le Conseil économique français a été créé. — § 4. Travaux de la Commission d'études pour la constitution du Conseil. — § 5. Les raisons de la création du Conseil économique, exposées par le ministre Herriot. — § 6. Organisation et procédure du fonctionnement du Conseil. — § 7. Travaux et résultats du fonctionnement du Conseil. — § 8. Critiques formulées à l'adresse du Conseil. — § 9. Appréciation de l'œuvre du Conseil économique par le gouvernement français. — § 10. Le Conseil et son évolution future; l'opposition du parlementarisme. — § 11. Un jugement général sur le Conseil économique français 416

SECTION C. *Autres institutions conçues dans l'esprit de la représentation professionnelle.*

§ 1. La Commission économique tchécoslovaque. — § 2. Le projet allemand d'une Chambre professionnelle en Pologne. — § 3. L'art. 68 de la constitution polonaise et ses conséquences. — § 4. Le Conseil de Dantzig. — § 5. En Norvège. — § 6. La quasi-représentation professionnelle en Angleterre. — § 7. Chez les Etats du proche Orient (Yougoslavie, Turquie). — § 8. Japon..... 426

SECTION D. *Parlementarisme et représentation professionnelle.*

§ 1. Attitude des parlements à l'égard des Conseils économiques. — § 2. Les trois caractéristiques du parlementarisme. — § 3. Appréciation du régime parlementaire et améliorations qu'on doit y porter. — § 4. Les futurs rapports entre le syndicalisme et le parlementarisme. — § 5. Avantages que le parlementarisme tirera de l'organisation d'une représentation des intérêts à titre consultatif. — § 6. Conseiller commun de l'exécutif et du législatif, le Conseil économique contribuera à ce qu'il n'y ait plus de différends entre les deux pouvoirs..... 432

QUATRIEME PARTIE

LA QUASI-REPRESENTATION DES INTERETS, PARTICULIEREMENT EN GRECE

CHAPITRE PREMIER

Conception et recrutement d'un Conseil économique hellénique

- I § 1. Les recettes de redressement de l'économie nationale. — § 2. Raisons générales en faveur de l'institution d'un Conseil économique. — § 3. Motifs spéciaux, se faisant valoir dans le même sens. — § 4. Procédé de formation et but d'un Conseil de « redressement économique ». — § 5. Ce qu'il représentera. — § 6. Le développement du mouvement syndicaliste en Grèce. — § 7. Tâches à accomplir par le Conseil économique hellénique..... 439
- II. § 1. La répartition du peuple en confédérations professionnelles; le recensement des « producteurs ». — § 2. A propos du syndicat obligatoire; sens spécial du mot « corporation ». — § 3. L'importance des groupements sociaux et l'équilibre entre le capital et le travail. — § 4. Mode d'élection des membres du Conseil..... 446

CHAPITRE II

Le fonctionnement du Conseil économique hellénique.

- § 1. Collaboration du Conseil à la rédaction de certaines lois. — § 2. Le rôle du Conseil d'Etat dans l'élaboration des lois, au point de vue juridique; France, Roumanie. — § 3. Angleterre : Le *Parliamentary Counsel's Office*. — § 4. Les projets de loi économiques devant le Parlement souverain. — § 5. Le droit d'initiative législative. — § 6. Solution en cas de désaccord sur le caractère économique d'un projet de loi. — § 7. Ce que sera à la rigueur le Conseil économique hellénique. — § 8. La conciliation du principe démocratique avec les prétentions des « producteurs », et du parlementarisme avec les exigences de la technique. — § 9. Le moyen d'obtenir de meilleures lois. — § 10. Sur la canalisation de la vie économique et l'évolution sociale pacifique. L'intérêt des « bourgeois » et celui des classes « productrices »; les droits de ces dernières. — § 11. Le Conseil économique, Cour suprême en matière de conflits professionnels. La justice des groupements et des classes. — § 12. Détails à établir..... 453

CONCLUSION

- § 1. Circonstances favorables en Grèce pour l'application de réformes. — § 2. Le régime républicain et le régime dictatorial. — § 3. L'évolution nationale pendant les cinquante dernières années. — § 4. Ce qui reste à faire maintenant. — § 5. Ce qu'impose l'intérêt du régime républicain..... 461
-

PREMIÈRE PARTIE

Le Sénat Grec et son organisation.

« Il faut acheminer la politique vers la science et vers la morale, la morale conseillant à travailler au mieux-être des petits, la science en offrant les moyens »

(Ed. Herriot)

CHAPITRE PREMIER

Le Sénat grec dans le passé (1821-1925).

§ 1. Les Sénats grecs depuis la proclamation de la Guerre de l'Indépendance jusqu'à l'arrivée du roi Othon. L'unicaméralisme pratiqué pendant cette période. — § 2. Le Sénat, établi par la constitution de 1843. Sa composition et son fonctionnement. Son abolition. — § 3. Vaines tentatives de rétablir le système bicaméral en 1863. — § 4. Appréciation du premier Sénat et des raisons de sa suppression. — § 5. Le règne d'unicaméralisme en Grèce et le mouvement en faveur d'une seconde Chambre (1910-1924).

Le 22 octobre 1928, le ministre de l'Intérieur grec déposait au nom du gouvernement au bureau de la Chambre un projet de loi, portant organisation du Sénat prévu par l'art. 59 et suivants de la constitution du 3 juin 1927; et le 16 janvier dernier, après avoir subi quelques amendements, le projet en question, voté par la Boulé, devenait loi de l'Etat. C'est ainsi que l'institution de la Chambre haute a été mise en état de fonctionner sous peu dans la République hellénique.

Avant de donner une courte analyse du projet déposé par M. Zavitzianos, ministre grec de l'Intérieur, et de voir sous quelles conditions et avec quels amendements la loi a été votée en définitive, il convient de faire remarquer que ce n'est pas la première fois qu'une telle institution va fonctionner chez nous. Nous allons voir dans les pages suivantes, en vérité d'une façon sommaire, ce qui se rapporte à la Chambre haute en Grèce depuis l'indépendance du pays jusqu'à l'époque de la proclamation de la République (25 mars 1924). Puis, nous aborderons l'étude du Sénat, tel qu'il a été institué par les constitutions républicaines successives et nous donnerons une analyse du projet de loi, portant son organisation. Ensuite, nous nous occuperons de la discussion du

projet Zavitzianos devant la commission parlementaire et finalement devant la Chambre des députés avant de devenir la loi organique du 16 janvier 1929.

§ 1. Si l'on veut parcourir l'histoire constitutionnelle de chez nous, on verra que les constitutions votées pendant la guerre de l'Indépendance ne prévoyaient qu'un seul corps législatif, τὸ βουλευτικόν. Il est vrai qu'au commencement de la Révolution grecque, en 1821 et 1822, nous trouvons des institutions locales en Péloponèse, en Grèce continentale de l'ouest et en Grèce continentale de l'est, portant le nom de Sénat, γερουσία; constitués sur le modèle du Sénat des îles Ioniennes, ces corps n'avaient du Sénat proprement dit que le nom, leurs attributions étant administratives et politiques plutôt que législatives¹. L'Assemblée Nationale de Troezène, convoquée le 1^{er} avril 1827, organisa un corps législatif qui, bien qu'il portât le nom de Boulé, avait plutôt les attributions d'une Chambre haute (v. Hertzberg, *Geschichte Griechenlands seit dem Absterben des antiken Lebens bis zur Gegenwart*. Partie 4^e : *Von der Erhebung der Neugriechen gegen die Pforte bis zum Berliner Frieden*, 1821-1878, p. 476). La Boulé en question était composée des représentants des arrondissements (*éparchies*), élus pour trois ans, et se renouvelait par tiers chaque année. Les sénateurs jouissaient dans leur ensemble, ainsi que chacun d'eux à part, de toutes les prérogatives et de tous les droits attribués d'habitude aux Chambres hautes de l'époque. Les décisions du Sénat devaient être ratifiées par le Président de l'Etat dans un délai de quinze jours; le président n'avait qu'un droit de veto suspensif qu'il pouvait exercer seulement deux fois, de sorte qu'un projet soumis par celui-ci au Sénat, dans le cas où il eût été rejeté trois fois, devait être définitivement retiré. Plus tard, le comte Capo d'Istria, nommé Président de la Grèce, fit suspendre la constitution de Troezène² et dissoudre, le 30 janvier 1828, la Boulé, afin de gouverner

1. M. Gobineau (*Deux études sur la Grèce*, 1905, p. 59) dit à propos du Sénat de 1821 qu'il était plus voisin d'un Conseil d'Etat que d'une assemblée et qu'il avait un rôle purement consultatif.

2. V. le texte de la Constitution dans Dufaur, Duvergier, Guadet, *Collection des Constitutions*, 1830, t. VI, suppl. p. 73 et s.

sans aucun contrôle. Croyant qu'il serait bon d'être assisté d'un Conseil d'Etat, il institua le *Panhellénion*, composé de 27 membres nommés par le Président et divisé en trois sections : Finances, Intérieur, et Guerre. Ce Conseil d'Etat avait à donner son avis sur tout décret qui ne fût pas de nature administrative pure. Ayant manifesté des velléités de suivre une politique différente de celle entamée par le Président, le Panhellénion a été aboli en tant qu'institution par la quatrième Assemblée Nationale, convoquée à Argos, le 23 juillet 1829, et remplacé par un Sénat (γερονσια). Ce corps était composé de 27 membres, le même nombre que celui du Panhellénion, dont les 21 étaient choisis par le Président sur une liste de 63 candidats, dressée par l'Assemblée, et les 6 autres étaient nommés directement par Capo d'Istria. Ce Sénat ne fut qu'un conseil purement et simplement consultatif, ne conservant voix délibératrice qu'en matière de finances et de biens nationaux. Sur toute autre matière, le Président avait le droit de décréter, même contre l'opinion du Sénat et sous sa responsabilité personnelle à l'égard de l'Assemblée. Après l'assassinat de Capo d'Istria, advenu le 27 septembre/9 octobre 1831, le Sénat, où le parti des capodistriens ou russophiles prédominait, bien que les résidents des puissances étrangères se fussent déclarés en faveur de cette institution, n'a pu faire prolonger sa vie que pendant quelques mois. En effet, une autre assemblée s'étant réunie le 26 juillet 1832 à Pronia, le parti des soi-disant constitutionnels, adversaires des capodistriens, s'y trouva en majorité ; la conséquence en fut que le 8 août en même temps qu'elle ratifiait l'élection du roi Othon, l'Assemblée prononça l'abolition du Sénat. C'est en vain que la Commission Gouvernante de la Grèce et les ministres se déclarèrent en faveur du Sénat et contre la décision de la représentation du peuple. C'est en vain également que les résidents protestèrent contre la même décision en la qualifiant de violation des principes de pacification que les puissances prétendaient avoir établis. Ayant identifié son sort avec celui du parti capodistrien, le Sénat ne pouvait avoir un sort différent ; devenu l'organe d'une faction il déploya alors une activité particulièrement importante et ne voulut jamais reconnaître

la décision qui mettait fin à ses jours. Après que dans l'anarchie complète, où se trouva le pays, l'Assemblée eût été dispersée par une bande armée, le Sénat, bien que dissous légalement, crut pouvoir s'appuyer sur les protestations des diplomates étrangers pour considérer son abolition comme non avenue et continuer à exercer ses pouvoirs; ce qui se fit jusqu'au 21 novembre 1832, quand une scission s'opéra dans son sein et qu'une partie des sénateurs, le Président en tête, s'étant retirée à Astros assumait l'exercice d'un pouvoir exécutif illégal. Un pareil conflit entre le Sénat et le pouvoir exécutif légal résidant à Nauplie, a eu pour résultat d'aggraver l'anarchie et d'attiser la guerre civile. Après que les résidents reconnurent le gouvernement de Nauplie, le Sénat, dans le but de se venger, nomma un Directoire militaire de sept généraux et choisit l'amiral russe Ricord, pour la présidence de la Grèce.

Cet état de choses prit fin officiellement le 6 février 1833, jour du débarquement du roi sur le sol hellénique; une proclamation royale adressée à cette occasion à la nation, faisait, entre autres, savoir que les ministres étaient confirmés dans leurs pouvoirs et que le Sénat cessait d'exister. Ainsi ce corps, qui d'ailleurs n'a rien de commun avec l'institution du Sénat proprement dit, si ce n'est le nom, expira, pour nous servir de l'expression de M. Finlay (*History of Greece etc. t. VII*, p. 115), des blessures apportées par lui-même au pays en même temps qu'à sa propre existence.

Ainsi donc, et c'est précisément ce que nous faisons remarquer, les constitutions données par les Grecs eux-mêmes au nouvel Etat ne connurent qu'un seul et unique corps législatif; que ce soit appelé βουλὴ ou Γερουσία, la différence n'est pas trop grande; il s'agit toujours d'un corps à pouvoirs législatifs plus ou moins restreints selon les circonstances politiques.

§ 2. Nous ne rencontrons le premier Sénat grec que onze ans plus tard, tel qu'il a été institué par l'Assemblée Nationale de 1843-1844. Du premier moment de la convocation de celle-ci, l'opinion publique se déclara hostile au système bicaméral et ce n'est que grâce à l'insistance du roi que l'ins-

titution du Sénat fut enfin adoptée. Un témoin oculaire de ces événements, M. N. Dragoumis, qui devait être plus tard le dernier ministre des Affaires étrangères du roi Othon, dit, à ce propos, ce qui suit : « Parmi les députés, écrit-il dans ses Mémoires, les uns prétendaient que le pouvoir législatif devait se diviser en deux, celui du roi et celui de la Chambre; les autres voulaient y ajouter un troisième pouvoir (*sic*), le Sénat. Le peuple, lui, considérant les sénateurs comme un corps privilégié, à l'exemple des Lords d'Angleterre et des Kodjabachis de Turquie, ou du moins comme dispendieux, repoussait l'idée d'une pareille institution. Cette crainte était exagérée, mais non sans raison, ainsi que l'a prouvé plus tard une expérience de plusieurs années; car, non seulement le Sénat se montra, au point de vue législatif, inutile, en votant souvent des lois d'une importance capitale en deux et parfois même en une séance, mais il ne sut pas même observer l'équilibre qui aurait dû exister entre les deux chambres parlementaires, en se joignant, d'une façon indigne, à des jeunes gens et en renversant l'état de choses existant. Il a prouvé l'exactitude de l'ancien dicton grec, suivant lequel les cheveux blancs sont bien le signe de la vieillesse mais non de la sagesse¹ ».

Bien qu'une forte minorité de l'Assemblée Nationale, s'appuyant sur ce que la Chambre haute ne répondait pas aux conditions sociales du pays², fût contre le Sénat, il ne reste pas moins vrai que les leaders des partis politiques du pays, Mavrocordatos, Metaxas et Colettis, considéraient, en 1843, la seconde Chambre comme un corps devant jouer dans l'Etat un rôle modérateur, « comme un lest, dit M. Dragoumis (*l. c. t. II*, p. 101-102), servant à ce que le vaisseau de l'Etat ne s'incline ni en faveur du roi vers la tyrannie,

1. N. Dragoumis, *Ἱστορικαὶ ἀναμνήσεις*, en 2 vol. Athènes, 1879, t. I, p. 304; v. aussi la trad. franç., en plusieurs points erronée, de M. J. Blancard, Paris, 1890, p. 192.

2. « Nous n'avons pas en Grèce, disait un député, ni une aristocratie de richesse ni une aristocratie de noblesse non plus. L'égalité et l'identité d'intérêts, d'idées et de sentiments lient toutes les classes de la société les unes aux autres. Le peuple est inspiré d'horreur et d'antipathie à l'égard de l'aristocratie. Il n'y a pas dans la société hellénique de classes de privilégiés, de classes nobles ni de classes absolument riches... » (*Comptes rendus de l'Assemblée Nationale*, p. 277).

ni en faveur du bas peuple vers la République»; mais étant donné, continue le même auteur, que, pour correspondre à ce but, le Sénat avait besoin de comprendre parmi ses membres les meilleurs éléments, il y en eut plusieurs à prétendre que du moment que des personnages d'un tel rang manquaient presque complètement à cette époque, l'institution du Sénat se montrait inutile et superflue.

Nous réservant de revenir sur l'appréciation du "premier Sénat grec (de 1844 à 1862), nous allons dire quelques mots sur sa composition. La Chambre haute hellénique, prévue par la constitution du 18-30 mars 1844 (art. 70 et s.)¹, imitée de la Charte française de 1830² et de la constitution belge de 1831, devait fonctionner à côté d'une Chambre des députés, élue par le peuple. Ses membres étaient choisis par le roi au sein de 14 catégories limitativement déterminées par l'article 72 de la constitution; c'est également au roi qu'appartenait le droit de nommer le président de ce corps avec la seule restriction que ce personnage devait être choisi parmi les sénateurs (art. 78). Composé de 50 membres à peu près, le Sénat du roi Othon était recruté parmi les officiers civils et militaires d'un rang supérieur, de sorte que le titre de sénateur était réservé à ceux qui avaient exercé certains services supérieurs, ainsi que celui de député pendant deux législatures, ou ceux des fonctionnaires administratifs ou militaires de premier ordre, etc., en un mot, aux notabilités du pays. Les sénateurs qui devaient avoir au moins 40 ans accomplis, étaient nommés à vie; ils prenaient leurs décisions d'abord au scrutin secret et plus tard, lorsque la pression du roi devint plus forte, à ce scrutin secret se substitua la scrutin public. Jusqu'à quel point, cette Chambre était-elle justifiée par l'état social et les nécessités du pays en ce temps-là en tant qu'institution politique, nous n'avons pas le des-

1. V. le texte de cette constitution, trad. en français par M. Sgoutas, dans la *Revue du Droit français et étranger*, 1844, p. 859 et s.; et en allemand, dans l'étude de A. C. Heinze, *Der hellenische Nationalcongress in den Jahren 1843 und 1844*, p. 248 et s.; 286 et s.; 310 et s.; et dans le livre de C. Schmeidler, *Geschichte des Königreichs Griechenland*, 1877, p. 149-176. Sur les circonstances au milieu desquelles cette constitution a été élaborée et votée, v. H. Thiersch, *Griechenlands Schicksale seit Anfang des Befreiungskrieges*, 1863, p. 82 et s.

2. V. F. Berriat-Saint-Prix, *Comparaison de la Charte grecque et de la Charte française*. Paris, 1845.

sein de discuter ici longuement. Les paroles de M. Dragoumis, citées un peu plus haut, peuvent en rendre suffisamment compte. Toujours est-il que, créé pour être le modérateur du jeune et fougueux parlementarisme d'un petit peuple ambitieux et indiscipliné, le Sénat s'est trouvé, presque dès le premier jour de son existence, en désaccord avec cette mission. Au lieu d'être une Assemblée à tendances modératrices, « le corps froid du Sénat, dit M. Dragoumis (*l. c.* II, p. 221), ; s'était transformé en foyer ardent, en fournaise brûlante qui projetait des flammes révolutionnaires, même en dehors du pays. » Nous rappelons ce que le même auteur fait remarquer à propos de l'insuffisance complète de ce corps en ce qui concernait l'accomplissement de son œuvre législative. Le seul résultat obtenu, c'est qu'au lieu d'un seul corps législatif à membres avides et corrompus, on parvint à en avoir deux. A cause de son recrutement, dit-on, mais surtout à cause de l'infériorité morale de ses membres, le Sénat devint à la fois un corps d'obstruction à l'égard de la représentation du peuple et un instrument servile de l'autoritarisme du roi et du gouvernement. Comme le roi avait le droit de nommer des sénateurs en nombre théoriquement illimité, le pouvoir exécutif avait dans ses mains un pouvoir infailible pour faire imposer sa volonté à la Chambre haute : c'était la pratique, connue en Angleterre sous le nom de *swamping* et en France sous le nom de *fournées*. Les applications de ce procédé ne manquèrent pas en Grèce; c'est ainsi par exemple que, en 1845, le parti de M. Mavrocordatos ayant dans le Sénat une large majorité, le gouvernement de M. Colettis demanda au roi de nommer quinze nouveaux sénateurs, afin que la majorité en faveur du ministère fût rétablie. Ce fut la première fournée : le roi nomma surtout des vétérans de la guerre de l'indépendance et des officiers du palais, mais le prestige moral du corps, mis effectivement dans un état d'étroite dépendance vis-à-vis du roi, ressentit une douloureuse répercussion et le Sénat alla en déclinant d'année en année « en conséquence, dit M. Finlay, (*l. c.* t. VII, p. 179), de l'ignorance et de l'avidité de ses membres ». Plus tard, en 1861, le roi se trouva une fois encore dans la nécessité de combattre l'opposition du Sénat, en nommant

17 nouveaux sénateurs, afin que le gouvernement pût avoir de nouveau la majorité en ce corps (Dragoumis, *l. c.* II, p. 250). D'autre part, bien qu'ils ne fussent point vifs sous un gouvernement autoritaire, tel que celui du roi Othon, des conflits entre les deux Assemblées ne manquèrent pas. Les députés reprochaient aux sénateurs d'être les organes du monarque qui les nommait. En se sentant mal en compagnie de la Chambre haute, la Boulé ne souhaitait rien de mieux que de pouvoir un jour s'en débarrasser. Mais l'occasion ne se présentait pas; la révolution française de 1848, malgré son retentissement mondial, n'eut chez nous qu'une faible répercussion et son influence sur le progrès de l'esprit démocratique n'a été en Grèce que bien éphémère. Ce qui rendait l'opinion publique grecque hostile à cette institution, c'était plutôt la croyance du peuple que le Sénat ne servait à rien qu'à dépenser l'argent tiré des impôts et à intriguer pour les intérêts particuliers de ses membres. Des témoins contemporains tels que M. Dragoumis (*l. c.* II, p. 287) et M. Finlay (*l. c. t.* VII, p. 328) disent que les sénateurs prirent soin d'augmenter leur indemnité à 900 drachmes, ce qui était contraire à l'article 79 de la constitution, fixant l'indemnité en question à 500 drachmes. Il est vrai que la Chambre des députés n'avait pas agi dans un sens différent¹ et c'est pour cela et d'autres raisons que la Révolution de 1862 eut soin de proclamer la dissolution de cette dernière en même temps que l'abolition de l'institution du Sénat. De plus, les sénateurs furent poursuivis, accusés de parjure et d'usurpation de deniers publics par moyen d'indemnités non prévues par la constitution; mais les trois membres du Gouvernement provisoire établi par la Constituante ayant appartenu au Sénat aboli, on a cru plus prudent de donner

1. On parle d'habitude du Sénat du roi Othon comme d'un corps corrompu, « peuplé trop abondamment de favoris et de valets de la Couronne ». Que les sénateurs étaient des gens attachés au gouvernement et au roi et qui ne faisaient pas autant de démagogie que les députés, il n'y a pas de doute; mais qu'ils furent plus corrompus et plus avides que ces derniers, on ne pourrait jamais le démontrer. La Cour d'ailleurs du premier roi de la Grèce était bien loin d'être un ramas de « favoris et de valets », ce qui est plus conforme à la moralité des factions politiques, et ces choses, bonnes ou mauvaises pour être dites et même crues en 1862, aujourd'hui ne font que rire.

fin à cette affaire en confirmant l'abolition du Sénat; une telle décision s'imposait d'autant plus que la Chambre dissoute, dont plusieurs membres étaient réélus dans l'Assemblée Nationale de 1862, s'était rendue coupable de la même violation de la constitution.

§ 3. C'est dans ces circonstances que le système unicaméral a été rétabli chez nous. Il est vrai qu'une tentative de rétablir le Sénat a eu lieu pendant la durée de la deuxième Assemblée Nationale, convoquée à Athènes le 22 décembre 1862. La Commission constitutionnelle de celle-ci, composée en grande partie d'officiers civils et militaires et influencée par les théories constitutionnelles alors en vogue en Occident, n'hésita pas à défendre cette institution; son rapporteur M. N. Saripolos, alla même jusqu'à présenter à l'Assemblée un projet de réorganisation du Sénat sur des bases peu différentes de celles d'autrefois. Ce projet, qui proposait la nomination des sénateurs par éparchies et la restriction de la prérogative royale d'en augmenter les sièges (v. son *Traité de droit constitutionnel*, t. V. 1874, p. 408), ne trouva aucune grâce devant l'énorme majorité de l'Assemblée. Ce n'était pas seulement qu'elle gardait du Sénat de la première monarchie un souvenir détestable, c'était encore, et surtout, que l'Assemblée se dressait contre la Chambre haute, en tant qu'institution dérivant de l'idée oligarchique (v. Al. Svolos, *l. c.* p. 55). C'est pour cela que l'énorme majorité de la représentation nationale et l'opinion publique se déclarèrent nettement opposées à toute proposition relative au rétablissement du Sénat. C'est en vain que le comte Sponneck, considérant, ainsi que les diplomates étrangers résidant à Athènes, l'institution du Sénat comme une partie nécessaire dans l'organisme d'une monarchie constitutionnelle, insista auprès de l'Assemblée, au nom du roi, pour que le Sénat fût rétabli. C'est en vain aussi que Voulgaris, chef de l'opposition, crut devoir se déclarer partisan d'un Sénat nommé par le roi et que Coumoundouros, chef du parti gouvernemental, défendit un Sénat électif, à large mandat, et qui serait recruté par un autre système que le système pratiqué aux élections de la Chambre. Mais il n'y avait là que des opi-

nions personnelles et des vœux, plus ou moins platoniques, qui ne pouvaient exercer sur l'Assemblée aucune influence sérieuse. A une majorité écrasante de 211 voix contre 62, le projet, portant rétablissement du Sénat, fut rejeté dans la séance du 7 septembre 1864 (Finlay, *l. c.* VII, p. 330). A cette nouvelle, Sponneck ne put dissimuler ses craintes au sujet de l'avenir même de la monarchie constitutionnelle. *Il lui semblait que la république était à la porte*. Il a dû penser, certainement, qu'il serait pour le gouvernement beaucoup plus difficile de diriger une Chambre, reflétant les opinions de la nation, que deux Chambres, où plusieurs voies auraient existé pour l'admission de l'influence royale. La plupart même des étrangers, établis en Grèce, croyaient, d'après M. Finlay (*l. c.* VII, p. 330-331), qu'un Sénat, nommé par l'exécutif, serait nécessaire « pour aplanir le fonctionnement du régime constitutionnel en l'enduisant avec de l'huile de corruption ». Le roi, dans le but de suppléer, tant bien que mal, à l'absence du Sénat, recommanda dans son message à l'Assemblée du 18 octobre 1864, la formation d'un Conseil d'Etat, auquel tous les projets de loi présentés à la Chambre devaient être renvoyés pour révision. Contrainte par des circonstances difficiles à obéir à la recommandation du roi, l'Assemblée, pour marquer son hostilité à cette suggestion, fit insérer dans la constitution¹ un article (108), autorisant la première Chambre à venir, à réviser les articles concernant le Conseil d'Etat à la requête des trois quarts de ses membres. Ainsi que le fait remarquer M. W. Miller (*The Ottoman Empire and its successors*, 1801-1922. Cambridge 1923, p. 293), M. Sponneck a été d'avis que le Conseil d'Etat serait un obstacle sur la voie possible de la République. Mais son espérance fut de courte durée; le Conseil d'Etat fut du premier moment très impopulaire en Grèce. Il était considéré comme un retour à la vie d'un Sénat mitigé; son existence ne devait être qu'extrêmement courte. En effet, le 19 novembre-1^{er} décembre 1865, la Chambre des députés décida, dans sa première période législative, l'abolition

1. V. le texte de cette constitution dans Dareste, t. II³, p. 301 et s.

du Conseil à l'énorme majorité de 120 voix contre 26¹. Ainsi donc, non seulement le Sénat n'était pas toléré en Grèce, mais encore toute autre institution qui aurait pour but, direct ou indirect, de diminuer les pouvoirs de la représentation du peuple.

§ 4. Comment devons-nous apprécier la suppression du Sénat ? Nous nous bornons à relater les opinions de quelques étrangers, notamment de l'Anglais Finlay et de l'Allemand G. F. Hertzberg, tous les deux parmi les personnalités les plus au courant des choses grecques à cette époque. La question, concernant le fonctionnement d'un Sénat en Grèce, dit M. Finlay (*l. c.* t. VII, p. 329) se présente d'une manière différente qu'en d'autres pays. « La composition de la société grecque, n'était, d'après l'historien anglais, point favorable à la formation d'un Sénat. » Ce qui constituait, dit-il, un obstacle infranchissable pour le bon fonctionnement d'une pareille institution en Grèce, c'est qu'il n'y avait pas dans le pays de classe sociale, dans laquelle il fût possible de recruter des sénateurs qui n'auraient pas droit à une indemnité ; parce que, continue M. Finlay, l'expérience a prouvé qu'un Sénat payé, composé de notables serviles et d'officiers vieillis, ne peut devenir qu'une maison de retraite de politiciens corrompus². » Il y avait, certes, quelques éléments aristocratiques dans le peuple grec, mais ils étaient peu nombreux : en premier lieu, les Phanariotes³, mais ceux-ci furent absorbés par les grands offices de l'Etat et surtout par la carrière diplomatique ; une autre grande partie de cet élément s'était déjà installée en Roumanie, tandis que la troi-

1. V. *Journal des Débats de la Ch. des dép.*, 1865, t. II, 450, 460. L'abolition des art. 83 à 86 de la constitution, relatifs au Conseil d'Etat, a eu lieu par la loi du 25 nov.-7 décembre 1865.

2. Non seulement à l'époque où écrivait Finlay, mais jusqu'à aujourd'hui même, les membres de la Chambre haute d'Angleterre ne reçoivent pas d'indemnité. C'était le même cas pour d'autres sénats. En Suède, jusqu'à l'époque de l'application de la loi électorale du 26 mai 1909, les membres de la « première Chambre », à savoir du Sénat, ne recevaient aucune indemnité ; c'est cette loi qui les assimila à ce point aux députés.

3. Les Phanariotes furent souvent très sévèrement jugés ; v. ce qu'en dit M. Paparrigopoulos, *Histoire de la Nation grecque*, éd. de 1925, t. V, part. II, p. 87 et s., et la note 2 de notre vénéré maître, M. Carolidès, *ibid.*, p. 112. Sur le rôle diplomatique des Phanariotes, voir J. Filitti, *Rôle diplomatique des Phanariotes de 1700 à 1821*. Paris, 1901.

sième continua à offrir ses services à l'Empire Ottoman. En second lieu, viennent les Ioniens ou Heptanésiens; ceux-ci, d'ailleurs peu nombreux, après la chute des Capo d'Istria étaient à peine tolérés; puis, ils avaient, eux-aussi, à lutter pour l'Union et contre les Anglais. Un troisième élément oligarchique, indigène celui-ci, en opposition aux deux précédents, fut celui des Kodjabachis, les hommes les plus riches et les plus influents de la nation sous le joug, qui jouaient le premier rôle dans la société des raïas et dirigeaient les affaires des communes. Cet élément, qui a joué pendant la guerre de l'indépendance le rôle d'organisateur, sortit de la lutte gravement et irréparablement touché. Ses richesses avaient été dépensées pour l'affaire commune, son influence, qu'il tirait surtout de son rôle médiateur entre les Turcs et le menu peuple, s'effondra sous un régime où tous les Grecs étaient proclamés égaux. Le développement de l'artisanat, commencé déjà avec le ^{xix}^e siècle, contribua à la décadence complète de cette classe¹.

Un autre étranger, M. Hertzberg, tout en reconnaissant qu'il ne s'agissait pas là d'un coup démocratique, n'est pas d'un avis différent de celui de M. Finlay. Bien que formé sur le modèle étranger, le Sénat grec n'avait rien à faire avec les institutions du même nom que l'on rencontrait en Occident et en Europe centrale. Il n'y avait pas en Grèce de classes spéciales pour y être représentées et l'institution devait fatalement échouer (*l. c. t. IV*, p. 709). Un historien anglais contemporain, M. W. Miller, dont les études approfondies sur l'histoire de la Grèce moderne ne sauraient être mises en doute par personne, s'exprime d'une façon presque identique à celle des historiens déjà cités : « La difficulté, dit-il (*l. c. p. 293 et s.*), de former un Sénat, dans un pays, où il n'existe point de classe aristocratique, sauf les îles Ionniennes, où la démocratie est pour ainsi dire dans le sang même du peuple et où de grandes fortunes étaient très rares, formait le meilleur argument en faveur d'une Chambre

1. V. sur les kodjabachis : Bikélas, *La Grèce avant 1821*, p. 14 et s. (en grec). — Sur le développement de l'artisanat, v. l'étude de D. Kyriazi, *Zur Entwicklung des Gewerbes des heutigen Griechenlands*, 1916; sur le développement de l'industrie grecque, v. l'étude de M. X. Zolotas, *La Grèce en voie d'industrialisation*. Athènes, 1926 (en grec). Sur l'industrie actuelle, telle qu'elle s'est développée dans l'après-guerre, v. M. Charitakis, *L'industrie hellénique*. Athènes, 1927 (en grec).

unique, d'autant plus que l'expérience pratique du Sénat othonien avait discrédité cette branche du législatif aux yeux du peuple. » Et M. Miller de continuer : « Il est vrai, dit-il, que les premières critiques parlementaires contre le roi avaient eu lieu au Sénat ; mais ce qui, selon M. Miller, contribua à ce que les sénateurs perdissent l'estime populaire, basée d'habitude sur l'attitude des classes dirigeantes à l'égard de leurs appointements c'est le prolongement des séances du Sénat dans le but d'obtenir des indemnités de plusieurs mois, et l'augmentation de la même indemnité contrairement à la constitution. » Nous avons déjà dit que ce n'était pas seulement, parce qu'il le considérait comme un corps dispendieux, que le peuple se déclara pour l'abolition du Sénat : c'est surtout parce qu'il le considérait comme inutile, et ce qui était encore plus, parce qu'il voyait en lui une Assemblée aristocratique, quelque Chambre des Lords hellénique que le peuple dans sa mentalité démocratique ne pouvait d'aucune façon ni comprendre ni tolérer. La Chambre des députés était encore plus dispendieuse que le Sénat ; elle était également plus corrompue et plus ignorante que lui, mais le peuple ne songea jamais à la supprimer, parce qu'il la considérait comme son représentant, son organe qu'il pouvait composer selon ses idées. D'autre part, les modèles politiques de la Grèce moderne, la France, dont les institutions politiques de 1830 avaient été imitées par les Grecs en 1844, ne possédait à cette époque (1864) qu'un Sénat qui n'en valait pas le nom. Cela faisait une raison de plus en faveur de l'abolition d'une pareille institution chez nous.

§ 5. Quoiqu'il en soit, le régime bicaméral avait vécu et l'unité du pouvoir législatif, une fois rétablie, devait durer jusqu'à nos jours. Cela n'a pas préjudicié au pays. En effet, en jetant un coup d'œil sur l'évolution politique de la Grèce depuis 1864 jusqu'en 1911, date de la révision de la constitution de 1864¹ par le parti libéral, on ne peut pas se plaindre du manque du Sénat. Il n'y a que quelques personnes qui s'en sont souvenu et personne n'a soutenu sérieusement², que les choses auraient

1. V. sur les causes, le projet et le rapport de la révision, Davi et Papaannou, *La nouvelle constitution*. Athènes, 1911.

2. C'est surtout après la guerre désastreuse de 1897 et plus encore après la révolution de 1909 que d'aucuns ont soutenu que notre mal était dû à la toute-

marché mieux avec le Sénat que sans lui. Cela ne veut point dire qu'il n'y eût pas chez nous, lors de la révision de 1911¹, de nombreux partisans du système bicaméral; tout au contraire, surtout de jeunes gens qui avaient fait leurs études en Allemagne et en France, firent même de bons débuts à la tribune en soutenant les avantages théoriques de l'institution du Sénat et en demandant son rétablissement en Grèce. Même parmi les membres de la Commission chargée de la rédaction du projet constitutionnel, il y en eût quelques-uns qui se rangèrent du côté des partisans du Sénat. Malgré tous leurs efforts, la Chambre révisionniste, jalouse de sa force et entendant bien la conserver aussi dans l'avenir, a maintenu le système de la Chambre unique. Le gouvernement, par la bouche de son président (c'était le premier cabinet, formé par le parti libéral et présidé par M. Véniselos) a combattu l'admission de la proposition, portant rétablissement du Sénat; dans la séance du 25 mars 1911, c'est dans les termes suivants que s'exprimait, à propos de cette institution, M. le Président du Conseil : « Je suis partisan d'un second corps législatif, déclara-t-il, mais diverses raisons me font hésiter, notamment le fait que nous nous trouvons à la veille de rénover notre législation, extrêmement surannée. En un tel moment, il ne me paraît pas opportun de créer un Sénat. Cette institution entravera l'importante réforme législative que nous nous proposons d'entreprendre. » Le chef du parti libéral voulait sans doute dire, que, en cas de conflit entre les deux Chambres, on n'aboutirait à rien ou presque à rien; il savait, comme tout le monde le sait, que dans le domaine des gouvernements modernes, il importe plus d'obtenir des décisions législatives mal conçues que de ne pouvoir arriver à aucune. En d'autres termes, M. Véniselos refusait au Sénat sa première raison d'être, à savoir, sa participation à l'élaboration des lois bien étudiées, parfaites, coordonnées. Sans

puissance de la Chambre. C'était une époque où on cherchait partout des coupables, alors qu'il n'y en avait qu'un : c'est que la nation basait ses aspirations sur les traditions de son passé glorieux plutôt que sur l'organisation de ses forces. Mais de ces idées ce n'était pas seulement la Chambre qui était imbue; c'était presque toute la nation, à part peut-être quelques rares exceptions dans le monde politique. Les humiliations successives que la nation a dû subir durent enfin lui ouvrir les yeux sur la nécessité de s'organiser et d'agir.

1. V. le texte de la constitution révisée dans la *Revue du Droit public*, t. XXIX, 1912, p. 121 et s.

insister sur d'autres raisons pour lesquelles le chef du parti libéral, « bien que partisan d'une seconde Chambre », se déclara contre elle, bornons-nous à dire que la Chambre, se rangeant du côté du Président du Conseil, rejeta finalement la proposition de rétablissement « pour des raisons qui résultaient du milieu » (v. E. Liacopoulos, *La constitution de la Grèce*, 1911, p. 5, en grec). On pourrait dire, en d'autres termes, que la formation du Sénat a été repoussée, cette institution ne s'appliquant pas aux conditions sociales et aux mœurs politiques du pays, autrement dit, ne répondant à aucune nécessité pratique.

C'est neuf ans plus tard, en 1920, que la question d'une seconde Chambre a été de nouveau discutée dans la III^e Assemblée Nationale. Malgré quelques plaidoyers en faveur de l'institution, le rapporteur de la Commission chargée de la rédaction du projet constitutionnel, se déclara nettement opposé au rétablissement du Sénat. Les reproches que l'on faisait autrefois à la Chambre haute ayant été oubliés, la Commission constitutionnelle crut devoir invoquer en faveur de son opinion les raisons pratiques invoquées déjà en 1911 par le parti libéral. Quoiqu'il en soit, l'Assemblée Nationale n'hésita pas à renvoyer avec une sorte de soulagement l'examen de la question à une date ultérieure qui n'est jamais venue. Il convient pourtant de noter que, si l'on a parlé à cette époque d'une seconde Assemblée législative, ce ne fut point d'un Sénat, tout au moins tel que l'on entend en France ou en Belgique, mais bien d'un « Parlement économique », faisant équilibre au « parlement politique » et où tous les groupements économiques et sociaux auraient leurs représentants. Cette idée, due à feu M. Gounaris, n'était qu'une répercussion de ce qui avait lieu en ce temps en Allemagne, et une tentative d'application de la théorie de représentation des intérêts dont nous nous occuperons longuement dans la troisième partie de notre étude. Toujours est-il que M. Gounaris n'a pu réaliser son idée, que nous analysons plus loin, surtout parce qu'elle était trop précoce pour le milieu social hellénique.

CHAPITRE II

Le Sénat prévu par la constitution du 3 juin 1927 et le projet de loi portant organisation de ce corps.

- I. *La création du Sénat.* — § 1. L'idée d'une seconde Chambre et la IV^e Assemblée nationale. — § 2. Le coup d'Etat du général Pangalos et ses conséquences. — § 3. Le Sénat, prévu par la constitution du 3 juin 1927; ses pouvoirs. — § 4. Appréciation de la nouvelle institution.
- II. *Le projet Zavitzianos.* — § 1. Catégories de sénateurs. — § 2. Participation du clergé au Sénat. — § 3. La représentation professionnelle; son évolution en Grèce; son organisation prévue par le projet. — § 4. Sur quelques défauts présentés par cette dernière. — § 5. Sur le mode de participation des professions aux élections du Sénat. — § 6. Sénateurs élus par les deux Chambres réunies. — § 7. Ratification des élections sénatoriales et renouvellement du Sénat. — § 8. Appréciation du projet Zavitzianos.
- III. *Les modèles du Sénat grec.* — § 1. Le Sénat français comparé à la Chambre haute de chez nous. — § 2. Le Sénat belge. — § 3. Le Sénat roumain. — § 4. Le Sénat espagnol. — § 5. Les Sénats polonais et tchéco-slovaque.

I. § 1. C'est après la catastrophe de l'Asie-Mineure et l'installation du gouvernement révolutionnaire que la question de l'institution du Sénat fut reprise. La déchéance du roi Georges II, qui deux jours après le succès des révolutionnaires aux élections du 16 décembre 1923 fut obligé de quitter le pays, et la proclamation de la République (25 mars 1924) ont affermi les partisans de la Chambre haute dans leurs opinions; ainsi, ce que la nation n'avait pas jugé nécessaire sous la royauté, on l'a cru indispensable dans un régime républicain.

En effet, celle qui s'occupa la première de la restitution du Sénat, fut la IV^e Assemblée Nationale, réunie à Athènes le 2 janvier 1924. D'après les déclarations faites alors par M. Véniselos, « un des principaux buts de l'Assemblée devait

être la restitution du Sénat et la limitation du droit du chef de l'Etat à dissoudre la Chambre basse » (*Comptes rendus de la IV^e Assemblée*, t. I. p. 41). Comme les partis monarchistes ne participaient pas à la Constituante, on songea à leur faciliter la participation dans la vie publique par la formation d'un Sénat provisoire, élu, selon le type du Laghthing norvégien, par l'Assemblée et composé d'un tiers des députés de chaque département; en se réunissant à la Chambre, ce corps aurait formé le pouvoir constituant. Un autre projet, conçu dans le même but politique, prévoyait des élections spéciales pour le Sénat qui auraient lieu en automne de 1924, afin que le front monarchiste pût aussi y participer. Ces projets échouèrent tous les deux, le premier parce que l'Assemblée n'a point voulu l'admettre¹, le second parce que le Sénat n'a pas été constitutionnellement institué.

§ 2. Pourtant, la Constituante avait déjà discuté sur les articles du projet constitutionnel concernant le Sénat; mais elle ne put arriver à la fin de son œuvre, étant donné que le général Pangalos, installé au pouvoir, par suite d'un coup d'Etat, força la Constituante à suspendre ses travaux et à former une Commission parlementaire de trente membres dans le but de mener la rédaction de la Charte constitutionnelle à bonne fin. Ayant commencé ses travaux le 7 juillet 1925, cette Commission parvint, sous la Présidence de M. Papanastassiou, à accomplir la rédaction de la constitution le 9 septembre, et, après l'avoir votée le jour suivant², soumit le texte voté au gouvernement et au Président de la République, afin qu'il fût publié dans le *Journal Officiel*. Mais le gouvernement au lieu de faire publier la constitution, telle qu'elle lui était soumise, se crut autorisé à la modifier; il lui fit donc subir, en séance du Conseil des ministres, une retouche tout à fait fantaisiste sur plusieurs points et c'est dans cette nouvelle forme qu'il procéda à la publication de

1. *Comptes rendus*, t. III, p. 531. C'est le ministère Papanastassiou qui, le 20 mai 1924, crut devoir déposer le projet de nomination d'un Sénat provisoire; la proposition rencontra une vive résistance de la part des chefs de parti, tels que MM. Caphandaris, Michalacopoulos et Sophoulis.

2. V. le texte adopté dans les *Comptes rendus de la Commission*, etc. Athènes, 1925, p. 270 et s.

la Charte le 29 septembre 1925. Bien que l'arrêté de la Constituante du 30 juin 1925 établît que le texte définitif devait être sanctionné par la Constituante après sa rentrée (15 octobre), le gouvernement de M. Pangalos fit dissoudre l'Assemblée sans même faire appel au corps électoral. D'ailleurs, le 4 janvier 1926, le général n'hésita pas à se démasquer et à se proclamer dictateur; la soi-disant constitution était en même temps suspendue. La dictature ayant été renversée par le général Condylis, le 22 août 1926, le nouveau gouvernement et le Président de la République firent publier, le 22 septembre de la même année, la constitution, telle qu'elle a été rédigée par la Commission des Trente (v. Journal du Gouvernement, 1, n° 334). Puis le gouvernement crut de son devoir de faire proclamer des élections pour la Chambre; ce qui eut lieu, conformément aux art. 76 §§ 4 et 125 de la constitution, par le décret présidentiel du 22 septembre 1926 (J. du Gouvern. 1, n° 335), fixant entre autres que la Chambre, qui allait être élue, aurait pendant quinze jours à partir de sa réunion un pouvoir de révision afin de sanctionner la constitution votée par la Commission des Trente. La nouvelle Chambre, réunie le 7 novembre 1926, se composait de représentants de tous les partis du pays: monarchistes, intransigeants et modérés siégeaient à côté de républicains, conservateurs ou extrémistes, et les communistes, eux non plus, ne manquaient pas; elle fit voter le 9 décembre un arrêté spécial concernant la procédure des travaux de révision de la constitution, conformément auquel une Commission de trente membres devait se constituer dans le but de réunir et d'étudier toutes les modifications des articles « de la constitution en vigueur » qui pourraient lui être soumises. Ayant commencé ses travaux le 14 décembre 1926, la Commission en question, sous la présidence de M. Merlopoulos, termina la révision de la constitution le 13 avril 1927. Enfin, après une intervention vigoureuse du président de la République afin que l'œuvre de révision soit terminée, la Chambre parvint à voter le texte de la constitution en son ensemble le 2 juin, et le lendemain, signée par le Président de la République, le Président de la Chambre et le chef du gouvernement, la Charte fut publiée dans le *Journal Officiel* (I, n° 107).

§ 3. Nous n'avons pas l'intention d'analyser ici les dispositions de la soi-disant constitution du 10 septembre 1925 ou du 22 septembre 1926, concernant le Sénat, d'une part, parce que ces dispositions n'ont reçu aucune application et, d'autre part, parce qu'elles servirent de base aux dispositions analogues de la constitution du 3 juin 1927¹. Nous nous bornerons seulement à noter que le Sénat était prévu par l'article 57 du texte constitutionnel en question, qu'il était composé de 150 membres dont trente étaient désignés par les organisations professionnelles et que ce corps devait exercer, d'ailleurs dans une faible mesure, le pouvoir législatif en commun avec la Chambre. Le Sénat, ainsi conçu, n'ayant pu s'organiser, il a été modifié plus tard dans sa composition par les rédacteurs de la constitution aujourd'hui en vigueur.

En ce qui concerne le pouvoir législatif, on a introduit dans la nouvelle constitution le système bicaméral (art. 3). L'initiative des lois appartient au gouvernement et aux deux Chambres (art. 29). Le Sénat, auquel se rapportent les articles 59 à 65 de la constitution, se compose de 120 membres, dont les neuf douzièmes au moins sont élus par le peuple pour dix ans et renouvelés par tiers tous les trois ans comme en France². Un douzième doit être élu au début de la législature en séance commune des deux Assemblées (art. 59); le mandat de ces sénateurs dure autant que celui de la Chambre des députés. Cette disposition qui nous rappelle celle de la loi du 24 février 1875 sur l'organisation du Sénat français, portant sur la nomination des 75 sénateurs pour la

1. Nous renvoyons le lecteur aux *Comptes rendus de la Commission constitutionnelle*. Athènes, 1924. — *Journal des Débats de la IV^e Assemblée Nationale*. Athènes, 1924-1925. — *Comptes rendus de la Commission constitutionnelle*, instituée par résolution de l'Assemblée nationale le 30 juin 1925. Athènes, 1925. — *Comptes rendus des délibérations de la Commission constitutionnelle de la Chambre révisionniste*. Athènes, 1927. — *Journal des Débats de la Chambre des députés*. Athènes, 1926-28. — Enfin, *Journal des Débats de la Chambre des députés* (élue le 19 août 1928). Athènes, 1928.

2. Un autre système de renouvellement périodique du Sénat est celui qui est pratiqué en Suède, où la réforme électorale du 26 mai 1909 a introduit le mandat de six ans. Chaque année, la Chambre haute, ou comme on dit en Suède, la première Chambre, est renouvelée par sixième et les membres élus pour remplacer d'autres décédés ou démissionnés, n'ont qu'un mandat jusqu'à la fin de la période législative.

première fois par l'Assemblée Nationale, puis, au fur et à mesure des vacances qui se produiraient, par le Sénat lui-même, se rattache à une idée, assez répandue, mais fausse, à savoir : que les représentants du peuple peuvent en son nom déléguer seuls tel ou tel attribut de la souveraineté nationale (v. Esmein, t. I. p. 505, n. 40; II, p. 381). Pour être éligible au Sénat il faut avoir 40 ans au moins (art. 60).

Le Sénat grec exerce un pouvoir constituant, un pouvoir législatif, un pouvoir financier, un pouvoir judiciaire, il joue encore un rôle dans la politique. Le premier consiste en ce que la Chambre haute forme, conjointement avec la Chambre des députés, l'Assemblée Nationale qui élit le Président de la République pour cinq ans (art. 67) et révisé les dispositions non fondamentales de la constitution (art. 125). Le second pouvoir consiste en ce que le Sénat est également un corps législatif, bien que ses attributions dans ce domaine soient de beaucoup inférieures à celles de la Chambre. Il se réunit toujours en même temps que la Chambre et ses sessions ont une durée égale à celle de cette dernière, hormis le cas où le Sénat est constitué en Cour de justice; il fonctionne alors, même en l'absence de la Chambre, mais il ne peut exercer que des fonctions judiciaires (art. 62). Pourtant, la Chambre haute grecque, en tant que corps législatif, n'a que des droits restreints. Elle n'a qu'un délai de 40 jours pour statuer sur un projet déjà voté par la Chambre des députés (art. 30); passé ce délai, le projet est présumé acquis. En cas de désaccord entre les deux assemblées, il y a deux solutions : ou bien les députés peuvent statuer souverainement à la majorité absolue des suffrages après un délai de deux mois, au bout desquels on espère que le temps pourra faire son œuvre d'apaisement; ou bien la majorité absolue du Sénat peut proposer une délibération commune des deux Assemblées réunies en Congrès (art. 30, al. 4 et 5); ce qui doit intervenir avant l'expiration des deux mois fixés comme délai d'ajournement d'un projet de loi rejeté par la Chambre haute. Pourtant dans ce cas, ainsi que dans le précédent, c'est l'opinion de la Chambre qui l'emporte. Tout cela se rapportant au cas où c'est la Chambre des députés qui a été la première saisie d'un projet de loi, l'article 31 prévoit le même procédé pour l'hypothèse où c'est le Sénat qui a

pris l'initiative législative ou qui est le premier saisi : Toute proposition de loi, est-il dit dans cet article, soumise au Sénat et votée par lui, est renvoyée à la Chambre. Si celle-ci se trouve d'accord avec le Sénat, la proposition devient loi. Si la Chambre la modifie, la proposition revient au Sénat et la procédure prévue par l'art. 30 recommence, comme si la proposition avait été soumise initialement à la Chambre. Ainsi donc, que la proposition de loi provienne de l'une des Chambres ou de l'autre, c'est toujours à la Chambre basse qu'appartient en définitive le droit de se prononcer sur le litige en dernier ressort.

Enfin, dans le cas d'un projet de loi adopté par la Chambre, tandis que le vote concordant du Sénat n'a pu intervenir en temps utile pour que l'œuvre législative soit achevée avant la fin de la législature, les votes émis par la Chambre dissoute, ou arrivée à la fin de la période législative, sont frappés de caducité (art. 32). C'est le cas en Angleterre, où la clôture de chaque session du Parlement rend caducs tous les bills qui n'avaient pas été encore votés par les deux Chambres (Erskine May, *Parliamentary Practice*, 8^e éd. p. 47; éd. franc. Delpech t. I, p. 45. Cf. Reynaud, *De la clôture de la session parlementaire et de son influence sur l'œuvre législative*, etc. 1909). Mais si cela s'explique bien en droit anglais pur, où les deux Chambres ne sont que les conseillers de la Couronne, sans tenir de la souveraineté nationale une fonction et une autorité propre, ne pouvant parler et statuer que lorsque la Couronne les rassemble et leur donne la parole, on ne peut dire la même chose pour une République démocratique. C'est pourquoi en France, où la pratique anglaise, en vigueur jusqu'en 1894, faisait déplorer les recommencements et la perte de temps qui en était la conséquence, on arriva enfin à établir (v. la proposition adoptée par le Sénat le 10 déc. 1894, formant aujourd'hui le premier § de l'art. 127 du règlement de ce corps) que les propositions votées par une Chambre des députés ne deviennent pas caduques à la fin de la législature et par suite du renouvellement intégral; elles conservent leur valeur juridique et indéfinie. Cette disposition, paraît devoir être appliquée par analogie en cas de dissolution. Enfin, pour revenir au Sénat grec, dans le but d'éviter les conflits, une

proposition de loi adoptée par l'un des corps législatifs, mais finalement rejetée, ne peut être réintroduite avant la session suivante (art. 33).

Les pouvoirs financiers du Sénat sont aussi insignifiants que ses pouvoirs législatifs. On se demande même pourquoi on a pris la peine de les faire insérer dans la constitution. D'après l'art. 34, le budget de l'Etat est soumis en premier lieu à la Chambre; une fois voté, il est renvoyé au Sénat qui doit se prononcer dans un mois. Le fait par le Sénat de n'avoir pas pris de décision durant le mois emporte présomption d'accord avec la Chambre. En cas de désaccord, le budget revient à la Chambre, laquelle statue définitivement à la majorité ordinaire. D'après l'al. 3 du même article, la même procédure s'applique aux projets de loi portant octroi de crédits de l'Etat et conclusion d'emprunts publics.

Le pouvoir judiciaire du Sénat hellénique consiste en ce que la Chambre haute, constituée en cour de justice, a compétence pour juger le Président de la République (art. 75) et les ministres (art. 92) pour abus du pouvoir et délit de haute trahison, ainsi que toute autre personne accusée de crime de lèse-majesté ou d'autre acte contraire à la sûreté et à l'indépendance de l'Etat (art. 64).

Le Sénat a également un pouvoir politique, en ce sens qu'il exerce lui aussi le contrôle parlementaire, mais sans qu'il puisse le sanctionner, ainsi qu'en France, par un vote de confiance, ce qui serait conforme au caractère représentatif de ce corps. En effet, si la Chambre des Lords est impuissante à mettre en jeu la responsabilité ministérielle, c'est parce qu'elle n'a jamais été représentative que par une fiction. Mais, chez nous, les Chambres étant toutes les deux entièrement électives, le Sénat procède du suffrage universel à peu près de la même façon que la Chambre des députés. Comment donc lui refuser sa part égale d'influence, non pas seulement dans la législation, mais aussi dans le contrôle du gouvernement? D'autre part, la Charte lui permet la dissolution de la Chambre des députés par un vote émis à la majorité absolue des sénateurs dans les trois jours suivants la requête du président de la République. Trait caractéristique surtout du Sénat français et qui vient d'être introduit également dans la constitution polonaise.

§ 4. Telles sont les dispositions de la Charte hellénique concernant le Sénat. Ainsi qu'on le voit, les promoteurs de la nouvelle institution se préoccupent de concilier deux choses assez contradictoires : refuser d'une part au deuxième corps législatif un pouvoir politique capable de tenir en échec celui de la Chambre basse; d'autre part, empêcher en même temps que ce caractère effacé n'enlève l'autorité qu'une seconde Chambre doit avoir. Nous examinerons ailleurs, si cette nouvelle quadrature du cycle est de nature à réussir ou non.

Quant à ce que représente la nouvelle institution, il ne s'agit là que d'un mélange de différents éléments empruntés à des constitutions étrangères : la constitution française quant au mandat des sénateurs, le renouvellement par tiers du Sénat, son droit de dissoudre la Chambre à la requête du Président de la République, sa participation à l'élection du chef suprême de l'Etat; puis, le Parliament Act de 1911 a servi de modèle pour fixer les attributions législatives du Sénat; enfin, d'autres dispositions concernant ce corps ont été copiées sur celles relatives aux sénats de la Pologne et de la Tchécoslovaquie.

II. Mais, comme on le voit, le texte de l'art. 59 qui se rapporte à la composition de la Chambre haute, est loin d'être précis; il ne fixe pas le régime électoral d'après lequel les sénateurs seraient élus, celui-ci devant être déterminé (art. 59 al. 2) par une loi ultérieure, et laisse dans l'incertitude complète le sort des deux douzièmes des futurs sénateurs. Il y avait donc besoin d'une loi afin de préciser le mode d'élection et de recrutement des membres du Sénat de sorte que les élections sénatoriales fussent rendues possibles¹. C'était le devoir du gouvernement Zaimis de faire élaborer et voter cette loi, mais l'activité du ministère « de l'entente nationale » n'a pu satisfaire à cette nécessité. Le nouveau mi-

1. En France, non seulement une loi constitutionnelle tout entière, celle du 24 février 1875, est consacrée à l'organisation du Sénat, mais elle a été complétée par une loi organique sur l'élection des Sénateurs qui, hors la réglementation de détail, contient aussi quelques principes importants (loi du 2 août 1875). Une nouvelle loi organique du 9 décembre 1884, remplaça un certain nombre d'articles de la loi du 24 février 1875, déconstitutionnalisés déjà par la loi de révision du 14 août 1884.

nistre de l'intérieur, M. Zavitzianos, ayant en vue que, d'après l'art. 123 de la constitution, la loi sur le Sénat devait être votée dans une année, à compter de l'entrée en vigueur de la Charte (3 juin 1927) et que ce délai était déjà dépassé, crut qu'une des tâches gouvernementales les plus urgentes était de remplir le vide existant jusqu'alors sur ce point, dans le but de compléter le fonctionnement du régime républicain, tel qu'il est prévu par la Charte du 3 juin 1927.

§ 1. Pour qui voudrait une courte analyse de ce projet, la voici : Le Sénat sera composé de 120 membres répartis comme il suit : *a*) quatre-vingt-dix-sept sénateurs élus directement par le peuple; *b*) deux sénateurs élus par l'église orthodoxe; *c*) onze sénateurs, élus par les organisations professionnelles; et, *d*) dix sénateurs, élus par la Chambre et le Sénat dans une séance commune (titre 1^{er}, art. 1). En ce qui concerne la première catégorie, le droit de vote appartient aux mêmes électeurs qui ont le droit de participer aux élections parlementaires (art. 4), autrement dit c'est le suffrage universel direct qui est établi. Le département constitue la circonscription électorale (art. 2 § 1) et le système majoritaire, consacré déjà pour l'élection des députés, sera appliqué également aux élections sénatoriales. M. Zavitzianos a eu soin d'expliquer devant la Chambre que le gouvernement avait d'abord envisagé pour le Sénat l'élection indirecte, c'est-à-dire par voie des conseils communaux et des conseils généraux; mais, d'accord avec l'Union Républicaine, il a dû reconnaître que les premiers, ne fonctionnant que depuis peu de temps dans les nouvelles provinces, n'offraient pas de garanties suffisantes pour que leur vote eût été conforme à la volonté populaire; et, comme il n'existe pas en Grèce de conseils généraux, il n'était pas possible de songer à l'élection des sénateurs au second degré. C'est donc pour des raisons pratiques et nullement théoriques qu'il a fallu recourir à l'élection directe. C'est du reste la volonté exprimée nettement à ce sujet par la IV^e Assemblée lors du vote de l'art. 59 de la constitution.

§ 2. En ce qui concerne la seconde catégorie des sénateurs, le parti libéral a estimé que l'Eglise doit être représentée sé-

parément au Sénat. On ne saurait s'en plaindre; chez nous, comme on sait, l'Eglise reste toujours une force nationale et sociale très importante; ce sont des lois de l'Etat qui règlent les rapports de celui-ci avec l'Eglise, l'organisation et l'administration de cette dernière, les questions relatives au clergé, aux fondations ecclésiastiques avec leurs biens, et d'autres questions analogues. Si l'on accepte donc par principe, la théorie de la représentation des intérêts-forces sociales, il est conséquent et juste que l'Eglise, elle aussi, puisse faire entendre sa voix dans l'enceinte du Sénat. Les deux sénateurs ecclésiastiques sont élus (art. 10) pour une période de 3 ans par l'Episcopat de l'Eglise orthodoxe de l'Etat, au scrutin secret et au bulletin de vote. Naturellement, comme on accorde un total de onze sénateurs aux organisations professionnelles, on n'en pouvait donner plus de deux à l'Eglise. C'est une analogie; mais, peut-être ferait-on mieux de laisser accéder à l'élection de ces sénateurs, non plus exclusivement l'Episcopat, mais le clergé orthodoxe tout entier, aussi bien temporel que séculier; d'autant plus que l'Episcopat ne s'est occupé jusqu'à ce jour que de ses intérêts propres tandis que ceux du véritable clergé populaire sont depuis toujours laissés à leur sort et à l'abandon. Les mêmes droits électoraux doivent être donnés aux prêtres du rite romain, à ceux du culte israélite et du culte musulman.

§ 3. Ce qui, dans le projet de M. Zavitzianos, présente beau coup d'importance au point de vue théorique et social c'est bien l'application, très restreinte, il faut l'avouer, de la théorie de la représentation des intérêts. Relativement à cette question théorique, dont nous nous occuperons plus tard longuement, on voit que le gouvernement libéral a autorisé dans une certaine mesure la représentation au Sénat des classes professionnelles. « Il considère, ainsi que le dit M. le ministre de l'Intérieur dans son exposé justificatif du projet, que cette représentation-limite présente des avantages, car, d'un côté, elle fournit aux classes professionnelles l'occasion d'exposer et de soutenir directement leurs opinions devant la Chambre haute, d'autre part, elle permet d'utiliser pour le travail législatif des spécialistes dans les questions de nature économique et technique. »

L'idée de la représentation professionnelle n'est pas tout à fait nouvelle en Grèce. Le premier qui en fit mention dans l'enceinte de la Boulé fut, nous l'avons déjà dit, feu M. Gounaris. Inspiré des idées allemandes à propos du Reichswirtschaftsrat, l'ancien Premier grec proposa dans la III^e Assemblée Nationale l'adjonction à l'art. 23 de la constitution de la disposition suivante : « Une représentation particulière des classes professionnelles et en général des classes productrices collabore avec les facteurs du pouvoir législatif à des projets de loi d'intérêt social ou économique. Un conseil suprême, composé de représentants désignés par chacune des classes organisées d'après la loi, donne son avis sur les projets de loi d'ordre social ou économique qui lui sont transmis par la Chambre ou par le gouvernement. Devant être fixé ultérieurement par voie législative, le nombre des membres du Conseil ne peut dépasser deux cents et parmi ceux-ci un certain nombre jusqu'au dixième peuvent être nommés par le gouvernement. Les membres du Conseil sont toujours révocables. La qualité de député est incompatible avec celle de membre du Conseil. Le Conseil peut élaborer des projets de loi d'ordre social ou économique et les soumettre au gouvernement qui s'oblige à provoquer les votes du parlement sur eux. Le Conseil a le droit de faire soutenir par un de ses membres devant la Chambre les projets de loi élaborés par lui. Une loi spéciale va régler la composition et le fonctionnement du Conseil. » Il s'agissait là d'une innovation à l'égard de laquelle ni la Chambre ni le peuple grec n'étaient préparés. Le président en même temps que rapporteur de la Commission constitutionnelle, M. Levidis, combattit, dans la séance du 24 mai 1921, la proposition qu'il avait d'ailleurs mal comprise, et malgré la popularité du leader monarchiste, la Commission et l'Assemblée elle-même, auraient fait de même si elles avaient eu le temps de la discuter.

L'idée de la représentation professionnelle fit une nouvelle apparition à la Boulé lors de la quatrième Assemblée Nationale; on y proposa que le Sénat fût constitué à la base de ce système représentatif. La Commission constitutionnelle trouva une solution transactionnelle, en tant que, après avoir

repoussé l'idée de formation d'une Chambre professionnelle, elle se rallia à ceux qui soutenaient la participation au Sénat d'une représentation professionnelle en nombre restreint et seulement à titre d'essai (voir le rapport de la Commission du 10 janvier 1925, p. 12 et le discours du rapporteur dans le *Journal des Débats* de la IV^e Assemblée, tome IV, p. 141). La Commission des Trente s'étant mise plus tard d'accord sur cette idée (V. ces *Comptes rendus*, p. 5, 18, 34 et 264), on fit inscrire dans la constitution (art. 57 § 2) le principe d'une représentation professionnelle restreinte et on accorda aux organisations syndicales et en général aux professions, trente sièges au Sénat. Ainsi, sur le nombre total de 150 sénateurs, cent devraient être élus par les conseils généraux, municipaux et communaux, vingt par le Sénat et la Chambre réunis en séance commune, enfin, trente par les groupements économiques. Les éléments professionnels ayant droit à être représentés au Sénat étaient les suivants : a) les hommes de science, de lettres et d'art, groupés en Chambres académiques et artistiques et représentés par huit sénateurs ; b) les commerçants et les industriels, groupés en Chambres de commerce et d'industrie ayant droit à cinq sièges ; c) les artisans et petits commerçants (Chambres professionnelles) avec cinq sénateurs ; d) les cultivateurs groupés dans les Chambres d'agriculture et n'ayant droit, malgré leur nombre écrasant, qu'à cinq sénateurs, ainsi que les autres classes ; e) les ouvriers, groupés dans les Chambres de travail avec cinq sénateurs aussi ; f) enfin les employés privés, groupés en des Chambres à eux, ayant droit à deux sièges. Ainsi qu'on le voit il s'agit là d'une représentation professionnelle, plus ou moins arbitraire et qui ne correspond ni au nombre ni à l'importance des différents groupes sociaux. D'ailleurs, l'idée nouvelle n'était pas accueillie d'une façon très enthousiaste¹ et devait évoluer encore. En effet, dans la Chambre de révision, M. Sayas, député de Patras, fit répéter la proposition que cinq ans auparavant avait faite M. Gounaris, mais cette idée de la formation d'une Chambre professionnelle n'a pas abouti. On se borna

1. On reprochait surtout au mouvement syndicaliste de ne pas pouvoir servir de base à une représentation politique ; v. N. Politis, dans la *Réforme Economique*, numéro du 30 juin 1924, p. 334.

à déposer plusieurs amendements à l'art. 57 § 2 de la constitution, portant, comme déjà dit, répartition des représentants entre les différents groupements, amendements qui pour la plupart étaient conçus dans un sens plus ou moins défavorable au système représentatif en question. Alors que l'*Union Républicaine* est le seul parti qui ait soutenu le maintien de l'art. 57 § 2, portant fixation du nombre des représentants des professions, tel qu'il se trouvait fixé par la constitution en révision, les autres partis se mirent d'accord pour laisser au pouvoir législatif le soin de fixer la composition du Sénat et pour se borner à établir par voie constitutionnelle le nombre des sénateurs devant être élus par le peuple (90) et par les deux Chambres réunies (10); on ne fit aucune mention du principe de la représentation professionnelle. Tout cela n'était qu'une façon d'éluder les difficultés et non pas de les résoudre.

Dans son désir d'aboutir à l'institution du Sénat, le ministère de l'Union Nationale déposa, le 16 décembre 1927, à la Chambre, un projet de loi sur la composition et le mode de recrutement du Sénat, mais il ne parvint point à le faire adopter.

Dans le projet de M. Zavitzianos, le nombre des classes professionnelles, ayant droit à une représentation au Sénat, a été fixé, d'après les grandes divisions existantes, à cinq; ce sont : a) les commerçants et les industriels; b) les artisans et les petits boutiquiers; c) les paysans ou cultivateurs; d) les ouvriers; e) les hommes de science, techniciens, hommes de lettres et artistes. De ces classes, les trois premières possèdent déjà des représentations de droit public, leurs chambres professionnelles, et c'est par le moyen de celles-ci que, conformément au projet, s'opérera l'élection de leurs représentants au Sénat. Les deux dernières ne sont pas en possession de pareilles Chambres qu'il faudra faire instituer par une loi d'autant plus que, de l'avis du gouvernement, les Chambres du travail ainsi que celles des professions libérales, des littérateurs et artistes exerceront une influence bienfaisante sur l'évolution du pays, les unes relativement au progrès économique et social, les autres en permettant aux centres pro-

vinciaux le groupement des forces scientifiques et intellectuelles¹. On ne peut pas nier que l'idée d'institution de « chambres d'intellectuels » à côté de « chambres ouvrières ou de travail », doit attirer l'attention la plus méritée ; on va voir peut-être en Grèce, plus tôt que dans aucun autre pays, une confédération des intellectuels dont le rôle serait, sans doute, des plus importants².

§ 4. A ces cinq grandes catégories de professions, on pouvait et on devait, nous semble-t-il, en ajouter une, celle des armateurs, des marins et des pêcheurs ; pour qui connaît bien la répartition des professions en Grèce, ce n'est pas un secret qu'après les agriculteurs, ce sont les gens de mer qui l'emportent sur toute autre profession. Cette classe est bien compacte ; elle a des intérêts propres dont l'avancement répond à un des plus grands vœux en même temps qu'il correspond à un progrès important de notre économie nationale. Par conséquent, on ne peut ranger ces gens-là ni parmi « les commerçants et industriels » ni parmi les ouvriers industriels non plus. Peut-être sont-ils, en partie et par hasard, l'un ou l'autre, mais il y a des traits communs qui donnent aux armateurs, marins et pêcheurs (nous espérons que la pêche va évoluer bientôt pour devenir une des grandes branches de notre économie) le caractère d'un groupe complètement distinct de tout autre. C'est pour des raisons analogues, basées sur l'importance que possède la marine marchande en Italie, que parmi les douze grandes confédérations des professions (six patronales et six ouvrières), les Transports maritimes y occupent deux places, ainsi que les Transports par terre, en d'autres mots les confédérations en question

1. On ne doit pas s'étonner de ce que le nombre des représentants des hommes de science, d'art et de lettres ait été fixé égal à celui de l'élément ouvrier. Ainsi que l'a fait remarquer, à propos de la France, M. de la Tour-du-Pin-Chambly (dans l'*Association catholique*, septembre 1896, p. 236), « de ce que les professions libérales ne représentent que 6 % de la population, il ne s'ensuit pas qu'elles ne doivent entrer que pour 6 % dans la représentation nationale. Ces professions encadrent également des hommes de science, d'art, des littérateurs et des journalistes et autres intellectuels, c'est-à-dire la classe qui, au point de vue du développement de l'esprit, est en tête de la Nation ». M. de La Tour-du-Pin-Chambly réserve dans son système, à cette classe, le dixième du nombre total des représentants des intérêts.

2. Cf. en ce qui concerne la France, José Germain, *Le Syndicalisme et l'Intelligence*. Paris, 1928.

sont égales en nombre à celles du Commerce, de l'Industrie et même de l'Agriculture. Il est vrai qu'il n'y a pas de canal spécial, dont les entreprises de navigation, d'armement et de pêche puissent se servir pour faire entendre leurs voix. Celui des Chambres de commerce ? Mais ces professionnels ne sont commerçants que par hasard. Celui des Chambres d'industrie ? Les marins et les armateurs n'ont rien à faire avec l'industrie proprement dite. Ils sont et ils restent des organes du transport.

§ 5. Ainsi donc, les classes professionnelles vont élire onze sénateurs, répartis entre les différents groupes de la façon suivante : deux sénateurs seront désignés par l'intermédiaire des Chambres de commerce et d'industrie; deux également par les Chambres professionnelles; trois par les Chambres d'agriculture; deux par les Chambres de travail, devant être fondées par la loi; enfin également deux par les Chambres des hommes de science, des littérateurs, et des artistes, devant aussi être fondées prochainement. On doit faire remarquer que le législateur a essayé de faire une répartition aussi juste qu'il le pouvait, tant qu'il ne voulait pas se voir obligé de restreindre soit le nombre des classes soit celui des représentants donnés à chacune d'elles. Malheureusement, il ne reste pas moins vrai que la place faite à l'agriculture est tout à fait insuffisante. Profession principale dans un pays, par excellence, agricole, l'agriculture occupe en Grèce le plus grand nombre de bras. C'est d'elle que dépend en premier lieu le redressement de l'économie nationale aussi bien que l'équilibre des finances de l'Etat; on pourrait dire avec de Mont-Chrétien (*Traité d'Economie politique*, éd. Th. Funck-Brentano, p. 43) que « les laboureurs sont les pieds de l'Etat; car ils le soutiennent et portent tout le faix du corps ». Or il est incontestable que l'importance sociale de cette classe reste de beaucoup supérieure au nombre de ses représentants à la Chambre haute.

Les sénateurs, élus par les organisations professionnelles, doivent s'entendre confirmer dans leur mandat tous les trois ans (art. 11 § 3). Les membres des organisations qui sont les électeurs doivent avoir 21 ans accomplis, ne pas

être inculpés de crime, ne pas avoir été poursuivis pour acte infâmant, ne pas avoir été privés de la libre gestion de leur fortune. Chaque électeur de cette catégorie peut voter pour autant de candidats qu'il y a de sièges pour chaque organisation (art. 11 § 4). Aucun de ces électeurs ne peut voter en deux collèges électoraux différents.

Pour éviter le développement de l'esprit de parti dans les organisations professionnelles, il est établi (art. 11 § 4) que les candidats-sénateurs de la troisième catégorie ne peuvent être qualifiés comme appartenant à tel ou tel parti et l'emploi de tout emblème des partis est interdit. Chaque « classe » doit faire élire ses représentants parmi ses membres les plus qualifiés au but proposé et cette désignation doit être totalement indépendante des opinions politiques du candidat et de ses électeurs. Il y a ici plutôt un vœu qu'une prescription juridique propre à être appliquée; même si tel ou tel candidat ne fait pas emploi de l'emblème d'un parti déterminé, il ne sera pas moins soutenu par nombre d'électeurs ayant les mêmes opinions politiques que lui.

Une disposition provisoire (art. 11 § 5) établit que, jusqu'à la fondation des Chambres des hommes de science et des artistes, l'élection des sénateurs de cette classe sera faite par les membres titulaires de l'Académie d'Athènes et par les professeurs également titulaires, des Universités, de l'Ecole Polytechnique et de l'Ecole supérieure de commerce. Il serait pourtant à souhaiter que les Universités choisissent, à elles seules, un ou deux sénateurs. On sait que la constitution anglaise permet aux Universités du Royaume d'élire quinze députés; d'après l'Act de 1928, l'électorat pour ces sièges appartient à tous ceux qui ont obtenu un titre universitaire. En Irlande, chaque Université a le droit d'élire deux membres au Sénat (v. Garner, *l. c.*, p. 656, n. 1). Il y a également au Sénat italien des représentants de l'Académie Royale des Sciences, etc.

Une autre disposition, également provisoire, établit (art. 11 § 6) que, jusqu'à la fondation des Chambres de travail, l'élection des sénateurs représentant les ouvriers sera faite par la Confédération Générale du Travail de Grèce.

Nul ne peut être élu sénateur des « classes » professionnelles (art. 11 § 7) s'il n'obtient pas la majorité absolue, laquelle ne peut pas être inférieure au quart du nombre total des membres ayant accompli leurs obligations envers l'organisation. Si aucun sénateur n'est élu par les organisations ou si le nombre des élus est inférieur à celui auquel les organisations ont droit, le vote est repris le second dimanche qui suit le jour de proclamation des résultats du premier vote. Au second vote, les sénateurs sont élus à la majorité relative. On ne peut s'empêcher de faire remarquer qu'en ce dernier cas les sénateurs « élus » ne pourront être qualifiés exactement de représentants de classe.

§ 6. Enfin, quant à la quatrième catégorie de sénateurs, élus par la Chambre et le Sénat réunis (art. 59 § 1 et 3 de la Constitution; art. 12 § 1 du projet de loi), comme éligibles peuvent être désignés : *a)* les anciens présidents du Conseil des ministres; *b)* les anciens ministres; *c)* les députés; *d)* les gouverneurs généraux; *e)* les ministres plénipotentiaires; *f)* les officiers supérieurs de terre et de mer; *g)* les conseillers d'Etat, les conseillers à la Cour de cassation, les procureurs à la Cour d'appel, les conseillers légistes, les professeurs aux Universités, à l'Ecole Polytechnique, etc. (art. 12 § 2); *h)* les directeurs généraux et les directeurs des ministères. Ici aussi l'élection a lieu au scrutin secret (art. 12 § 3).

§ 7. Quant à la ratification des élections sénatoriales, l'article 13 établit que la loi du 9 décembre 1911¹ sur la vérification et la validation des élections législatives sera aussi applicable aux élections du Sénat. D'après la loi susdite, la régularité des élections n'est pas vérifiée, comme en France, par les élus eux-mêmes, mais par un tribunal spécial, composé de magistrats de la Cour de Cassation et des Cours d'Appel.

L'article 7 du projet prévoit le procédé de renouvellement du Sénat : au commencement de la première session de la première législature, le Sénat répartira les circonscriptions

1. V. l'analyse de cette loi dans la *Revue du Droit public*, 1912, p. 566 et s.

électorales en trois séries, dont chacune va comprendre trente-deux à trente-trois sièges. C'est toujours le Sénat qui procèdera au tirage au sort pour déterminer les séries qui doivent être renouvelées à l'expiration de la première et de la seconde période triennale.

Tel est, dans ses dispositions les plus importantes, le contenu du projet de M. Zavitzianos.

§ 8. Si l'on voulait maintenant apprécier ce projet, on dirait qu'il s'agit là d'une œuvre, où les idées modérées et l'esprit de conciliation entre les tendances différentes, tant politiques que sociales, sautent aux yeux. L'esprit du projet est bien le même dont s'inspire la constitution du 3 juin 1927. On sait bien que cette Charte, comme celle de la France de 1875, est le résultat d'un compromis entre ceux qui veulent rompre définitivement avec le passé et ceux qui ne désespèrent pas de lui ménager des occasions de revanche. Pour les théoriciens, ainsi que pour les partisans de la démocratie pure, il ne reste pas moins vrai que, en ce qui concerne la nouvelle constitution grecque, il y a des réserves à faire; nous en reparlerons plus loin. Mais on ne peut nier que plusieurs dispositions y ont été introduites dans un esprit conciliateur et conservateur. A part ces tendances vers la concorde et la collaboration nationale, qui fait honneur, tant aux vainqueurs qu'aux vaincus, c'est le tempérament personnel du ministre de l'Intérieur qui est surtout reflété dans ce projet; M. Zavitzianos est un homme d'Etat et un juriste éminent qui à de vastes connaissances scientifiques ajoute un esprit réaliste et un sens pratique des plus rares. Au courant des différentes théories économiques et sociales, M. Zavitzianos n'entend les prendre en considération, dans son activité politique, que dans la mesure où elles correspondent à l'état social et aux besoins vitaux de son pays. Bien que de caractère radical, il se voit toujours obligé de proposer, en matière de politique sociale, les solutions intermédiaires et pouvant le moins compromettre un progrès que le pays doit réaliser par étapes. Il sait bien combien désastreuse serait pour un pays, encore jeune et qui, faute de temps, n'a pas su se discipliner à la mode des vieilles nations de l'Occident, l'acclimatation d'idées et de théories à propos

desquelles des peuples déjà mûrs font preuve de certains scrupules. Pour lui ne compte que la réalité hellénique. Tout ce qui pourrait l'améliorer, l'organiser, la faire marcher en avant, plus vite en même temps que plus fermement, il entend que ce soit adopté, et adapté à l'organisation politique de l'Etat. Certes, à juger le projet de M. Zavitzianos de ce point de vue, on trouvera que les opinions du ministre, qui sont également celles de M. Véniselos et du parti que ce dernier préside, sont inspirées, en premier lieu, par les intérêts nationaux et seulement en second lieu par les intérêts du parti. Mais les théoriciens ont toujours quelque chose à dire, quelque point de vue à défendre. En essayant de le faire dans les modestes pages qui suivront, nous ne saurons assez répéter que ce ne sont pas des différences d'opinion personnelles que nous voulons surtout soutenir; ce sont des questions générales, se rapportant au Sénat en tant qu'institution constitutionnelle, et qui, par cela même qu'elles ont pour sujet le caractère, la valeur et l'état actuel de cette institution, présentent également un certain intérêt pour le point de vue grec.

Afin de considérer de plus près les opinions des partis et des hommes politiques grecs à propos du Sénat, nous aborderons, dans les pages suivantes, la discussion du projet Zavitzianos par la Commission parlementaire et plus tard, devant la Chambre des députés et nous aurons ainsi l'occasion de voir dans quelles circonstances la loi du 16 janvier 1929, portant organisation du Sénat, a été votée. Nous insisterons particulièrement sur ce dernier point, parce que nous voulons faire voir quelles furent, en réalité, les intentions du monde politique grec à l'égard de cette institution. Puis nous allons examiner, d'un coup d'œil, rapide il est vrai, l'évolution d'une part, l'utilité et la nécessité d'une pareille institution à l'heure actuelle, d'autre part. A titre de conclusion, nous traiterons, à la fin de la deuxième partie de notre étude, de la situation du Sénat dans les cadres de notre Etat et de notre société. En troisième lieu, après avoir discuté l'utilité d'une pareille institution à l'heure actuelle, nous aborderons dans la troisième partie de cette étude, le mouvement syndicaliste et la théorie de la représentation

des intérêts, les applications de cette dernière dans les « Etats corporatifs » et ailleurs et nous finirons par désigner, dans la quatrième partie, en lignes générales, ce qui nous semble être pour la Grèce la solution la plus conforme à son état social et à ses vrais intérêts.

III. Ainsi donc, le gouverneement libéral a fait élaborer le projet d'un Sénat tel qu'il puisse correspondre, tout au moins de l'avis du parti libéral, aux nécessités et à l'état social du pays. Il y eut, certainement, un autre Sénat qui servit de modèle au projet grec, tout au moins pour plusieurs dispositions. Nous avons déjà parlé de Sénats à qui des dispositions concernant le Sénat grec ont été empruntés; quel fut maintenant le modèle suivi dans le projet Zavitzianos?

§ 1. A ce qui paraît à première vue, le type du Sénat français n'a pas été pris en considération ni quant au mode de recrutement de la Chambre haute hellénique ni quant à sa composition. Le Sénat français a servi de modèle au Sénat grec seulement en ce qui concerne quelques-unes des attributions de ce dernier; en effet, le Président de la République Hellénique ainsi que celui de la République Française, est élu par l'Assemblée Nationale; et, ainsi qu'en France, c'est le Sénat qui, à la requête du Président de la République, peut dissoudre la Chambre basse. Mais il s'agit là de dispositions qui se trouvent également dans les constitutions d'autres pays que la France¹. Puis, les différences entre les deux Sénats sont nombreuses et la conception des deux institutions n'est pas la même; en France, en vertu de la loi du 14 août 1884.

1. D'ailleurs le Sénat français n'a été imité nulle part, dans son ensemble, ni en ce qui touche ses attributions ni en ce qui concerne son mode de recrutement. Pourrait-on peut-être faire une exception à cette règle à propos de la Pologne? La constitution polonaise du 17 mars 1921 n'est pas une production originale, comme c'est le cas de celle du 3 mai 1791; elle est plutôt une copie et se fonde spécialement sur la constitution française. Pourtant, en ce qui concerne l'organisation du Sénat, bien qu'on y voie beaucoup de ressemblance, ni le mode de recrutement ni les attributions du Sénat polonais ne sont les mêmes que celles du Sénat français (voir A. Peretiatkowitz, *La Constitution polonaise*, dans la *Revue du Droit public*, 1922, p. 609 et s.). Il y a également beaucoup de points communs entre le Sénat français et le Sénat tchécoslovaque; v. Spiegel, *Die Parlamentsauflösung in der Tschechoslowakei*, dans *Zeil. f. öffentl. Recht*, 1925, p. 337 et s.

portant révision partielle des lois constitutionnelles, et de la loi du 9 décembre de la même année, portant modification aux lois organiques sur l'organisation du Sénat et les élections des sénateurs, il n'y a que des sénateurs élus tous de la même façon et tous par le même collège électoral, divisé en circonscriptions (départements et colonies). Selon le projet grec, au contraire, les sénateurs sont désignés par des groupes d'électeurs très différenciés et qui peuvent coexister dans une même circonscription. Pour nous servir d'une expression de Sismondi (*Eludes sur les constitutions des peuples libres*, p. 86), « les élus arrivent non au même titre, mais à des titres divers ». Autre différence, le Sénat français ignore totalement la représentation professionnelle ainsi qu'une représentation spéciale du clergé. Le Sénat fédéral des Etats-Unis ne les connaît pas non plus. Même en Angleterre, c'est une question agitée parmi les auteurs que de savoir à quel titre, au juste, les prélats sont appelés à la Chambre des lords (Esmein, *l. c.* I, 123, n. 3).

§ 2. Mais dira-t-on peut être qu'il s'agit là d'institutions surannées ou tout au moins vieilles et qui ne furent pas amendées conformément à l'esprit qui prévaut à notre époque, c'est-à-dire à l'esprit syndicaliste. Voyons donc quelle est la composition du Sénat belge qui, après la révision constitutionnelle préparée depuis longtemps et réalisée en 1921, peut être compté parmi les plus jeunes institutions de ce genre. Ainsi que le fait remarquer M. G. Smets (*La réforme du Sénat*—Institut de Sociologie; travaux de groupes d'étude de la reconstitution nationale. Bruxelles, 1919, p. 193), la répartition des élus en catégories se trouvait dans tous les projets de réorganisation du Sénat et la répartition des électeurs en groupes manquait rarement. On pouvait y admirer la fertilité d'esprit et la richesse d'imagination de leurs auteurs, chacun d'eux y mettant, naturellement, l'empreinte de ses tendances et de ses goûts individuels. Le même auteur fait remarquer que seuls les projets de représentation des intérêts, élaborés et soutenus en Belgique à l'occasion de la révision, ont été si nombreux qu'il ne pût en donner un répertoire en annexe de son étude à cause de la place trop considérable qu'un tel

exposé aurait nécessité (*l. c.* p. 194, n. I). Eh bien, l'Assemblée Nationale belge n'en a voulu rien connaître. La représentation professionnelle reste ignorée comme auparavant en Belgique, et d'une représentation du clergé il ne fut même pas question. Le Sénat belge, dans sa forme actuelle, se compose (art. 53), en dehors des princes belges, sénateurs de droit, de quatre-vingt-treize sénateurs élus par le suffrage universel direct, en nombre égal à la moitié de la Chambre des députés pour la circonscription et sous réserve d'un âge plus élevé et de conditions d'éligibilité restreignant le choix des électeurs à certaines catégories sociales; puis, de quarante sénateurs élus par les Conseils provinciaux, en dehors de leur sein, à raison d'un sénateur par deux cent mille habitants et d'au moins trois sénateurs par chaque Conseil; troisièmement, de vingt sénateurs choisis par le Sénat lui-même. On voit donc que dans ce modèle de Chambre haute d'après-guerre et dans un pays par excellence industriel, tel que la Belgique, on ne trouve point de représentation professionnelle, fût-elle minime. Nous notons cette remarque pour nous en servir dans la troisième partie de notre étude.

§ 3. En cherchant parmi les Sénats actuels, on trouvera que c'est bien le Sénat roumain qui présente de grandes analogies avec celui qui est défini dans le projet Zavitzianos. Ainsi qu'on va le voir, les deux institutions, qui seront d'ailleurs les seules existantes de ce genre en Proche-Orient, sont, jusqu'à un certain point, d'accord, ce qui ferait supposer l'existence de similitudes entre les deux pays. Il y en a certainement un grand nombre; mais nous devons faire remarquer, en ce qui concerne l'état social de Roumanie, que celui-ci est aujourd'hui même et il a été de tout temps différent du nôtre. L'état social de la Grèce ressemble plutôt à celui de la Serbie, de la Bulgarie et de la Turquie qu'à celui de la Roumanie; celle-ci fut par excellence le pays de grands propriétaires fonciers. On sait bien que jusqu'à la promulgation de deux lois, en vertu desquelles, entre 1919 et 1921, la réforme agraire a été opérée, il y avait dans la Roumanie d'avant-guerre 1665 propriétaires fonciers en possession de 43 % des terres, tandis que les autres 57 % appartenaient à un million d'agriculteurs à peine.

Mais cela est une autre question; ce que nous avons à dire à ce moment, c'est, et l'on peut aisément s'en apercevoir, que c'est bien le Sénat roumain qui put servir, pour plusieurs dispositions, de modèle au Sénat grec; en effet, d'après la constitution roumaine du 28 mars 1923 le Sénat se compose (art. 67 et s.) de sénateurs de droit et de sénateurs élus. Dans la première catégorie (art. 72 et 73), on comprend les métropolitains et chefs des confessions reconnues, les anciens présidents du Conseil et présidents des Assemblées législatives, les sénateurs et députés élus pendant un certain nombre de législatures, le président de l'Académie roumaine, enfin quelques généraux. Cette catégorie, comme nous l'avons déjà vu, n'existe pas en Grèce, mais les personnes qui y appartiennent sont éligibles, en ce qui concerne les évêques, par le Saint Synode de l'Episcopat de l'Etat, et en ce qui concerne les autres, par la Chambre et le Sénat réunis en séance commune. Quant à la deuxième catégorie, à savoir les sénateurs élus (art. 67 à 71), ils sont désignés en Roumanie les uns par le suffrage universel direct, comme les députés, avec la seule restriction que leurs électeurs doivent avoir, d'après l'art. 68, au moins quarante ans révolus; les autres sont désignés par les Conseils de district. Conformément à l'art. 69, les membres de ces conseils se réunissent à ceux des conseils municipaux et communaux et forment le collège électoral qui va procéder à l'élection d'un sénateur par district; enfin, un certain nombre de sénateurs sont désignés par les Chambres de commerce, d'industrie, de travail et d'agriculture (art. 70), quatre sénateurs, un par chacune des universités du royaume, etc.¹

§ 4. On voit bien les ressemblances que le Sénat roumain présente sur différents points avec le Sénat du projet Zavitianos. Un autre Sénat dont la ressemblance avec le Sénat roumain et par conséquent avec le projet du Sénat grec ne saurait être contesté, tout au moins en ce qui concerne le mode de recrutement, c'est bien le Sénat espagnol d'avant la dernière

1. Une certaine représentation des groupes sociaux figurait déjà dans l'ancienne constitution roumaine du 18-30 juin 1884 (art. 67 à 69). V. le texte de la constitution, dans l'*Ann. de législ. étrang.*, 1884; cf. L. Duguít, dans la *Revue polit. et parlam.*, 1895, p. 458-459.

réforme. En effet, sa composition prévue par l'art. 20 de la constitution du 30 juin 1876, est la suivante : d'après l'art. 1^{er} de la loi de 1877, sur trois cent soixante membres de cette Chambre haute dont cent quatre vingt étaient élus, il y avait neuf représentants du clergé, élus par les archevêques, évêques et délégués des chapitres de chacune des neuf provinces ecclésiastiques espagnoles, et dix représentants des dix universités, élus avec le concours des recteurs, professeurs, docteurs immatriculés, directeurs d'enseignement secondaire et chefs des écoles spéciales de la circonscription universitaire. En plus, les sociétés économiques *d'amis du pays*, qui perpétuent les plus anciennes associations du Royaume et qui sont à peu près équivalentes à des Chambres de commerce et d'agriculture étaient groupées en cinq régions dont les centres étaient : Madrid, Léon, Séville, Valence et Barcelone. Chaque société d'une même région désignait un délégué par cinquante membres et ces délégués évisaient à leur tour un sénateur pour la région. On voit qu'ici même le nombre des représentants accordés aux sociétés économiques était plutôt faible. (Voir : Lagaillarde, *La Constitution espagnole et le régime parlementaire en Espagne*, th. Toulouse, 1906).

§ 5. Enfin, en ce qui concerne le fonctionnement et les prérogatives du Sénat grec, ce sont les Sénats de la Tchécoslovaquie et de la Pologne qui exercèrent une énorme influence sur le législateur grec. C'est ce que les hommes politiques ne nient pas et qui va être constaté dans les chapitres suivants dans plusieurs cas.

CHAPITRE III

Le projet de loi portant organisation du Sénat devant la Commission parlementaire.

§ 1. Questions sur lesquelles portèrent les débats. — § 2. Le suffrage universel direct et le suffrage universel à second degré. — § 3. Le système majoritaire et la proportionnelle. — § 4. La représentation professionnelle. — § 5. Raisons pour lesquelles la Commission init par repousser la représentation du Clergé au Sénat et réfutation de celles-ci. — § 6. Autres amendements proposés par la Commission parlementaire.

§ 1. Déposé à la Chambre des députés le 22 octobre 1928, le projet Zavitzianos fut renvoyé à la Commission parlementaire sur les affaires intérieures et plus spécialement à une sous-commission sur la constitution du Sénat, dont le président élu fut M. Aravantinos, le rapporteur M. Papandréou, et parmi les membres de laquelle il convient de noter particulièrement MM. Bacopoulos, Euripaios et Gardikas.

Après un travail assidu d'un mois à peu près la Commission soumit son rapport à la Chambe et, à la séance du 27 novembre, le rapporteur, M. Papandréou, donna lecture de l'exposé de la majorité de la sous-commission, alors que M. Bacopoulos faisait de même pour l'exposé de la minorité. Le fait même qu'il y eut deux rapports nous indique que les membres de la Commission ne furent point d'accord sur le mode de la composition du Sénat. Il semble pourtant qu'il y eût des débats très consciencieux et pleins d'intérêt et que la question fut examinée longuement et sous tous ses aspects. La discussion du projet par la Commission a pris pour point de départ trois questions essentielles : a) l'élection du Sénat sera-t-elle directe ou bien au second degré ? b) dans le premier cas, faudra-t-il adopter le système majoritaire ou la

représentation proportionnelle ? c) la représentation professionnelle doit-elle être admise ou non ?

§ 2. Sur la *première question* la Commission s'est prononcée, à une grande majorité, en faveur de l'élection au suffrage direct; c'est ce qu'avait proposé la dernière Chambre, attendu que la commission de la IV^e Assemblée Constituante avait donné la préférence à l'élection indirecte. Egalitaire et unitaire, l'état social de la Grèce n'offre au législateur aucun des éléments qui ont servi ailleurs de base au recrutement de la Chambre haute. De plus, on sentait que ce serait trop de bannir, sous le régime républicain, le suffrage universel des élections sénatoriales. Pourtant, dans le but de différenciation des deux Assemblées, on a songé, copiant sur ce point les institutions françaises, à appliquer au Sénat le suffrage indirect par le moyen d'un nombre déterminé d'électeurs au second degré. Mais, de l'avis de la Commission parlementaire, un pareil système risquait d'affaiblir la seconde Chambre, dès son début même. Su quoi donc fondait-elle cette opinion ? On sait bien qu'en France, où ce mode de recrutement est pratiqué, le Sénat loin de s'affaiblir, est presque l'égal de la Chambre et qu'en Angleterre, avant le Parliament Act, la Chambre des Lords n'était pas empêchée de par son mode de recrutement d'exercer un pouvoir très considérable. Il est vrai, ainsi que nous le soutiendrons un peu plus loin, que l'investiture populaire peut donner à la Chambre haute la force qui en découle mais elle ne peut jamais suppléer à l'impuissance où le Sénat grec se voit condamné par la Constitution elle-même. Il serait mieux, à notre avis, d'invoquer un autre argument, celui d'après lequel l'élection d'un Sénat au suffrage universel serait beaucoup plus conforme à l'esprit démocratique. Un autre argument, invoqué par les partisans de l'élection indirecte, ne nous paraît pas plus fort; ils prétendent que dans le but d'assurer un équilibre dans la vie publique, l'un des corps législatifs doit assumer la défense des idées de rénovation et de progrès, alors que l'autre sera le défenseur des idées conservatrices et de la continuité des traditions (v. le rapport de M. Papandréou, dans le *Messenger d'Athènes*

du 28 novembre 1928, p. 1, col. 1 et s.), chose qui nous semble très difficile à obtenir tant que le Sénat s'appuie sur le suffrage direct. Nous allons nous occuper plus loin du prétendu esprit conservateur de la Chambre haute; ici nous nous contentons de dire que l'argument des partisans de l'élection indirecte, qui a une certaine valeur, consiste en ce qu'il y a antinomie à reconnaître au Sénat l'élection directe et à limiter, en même temps, son pouvoir et son autorité. Mais, ainsi que nous l'avons dit précédemment, il n'y a là que le choc naturel entre deux tendances : d'une part, conserver comme nécessaire cette institution, imposée dans certains pays par les traditions historiques et les conditions sociales, et d'autre part, donner une satisfaction aussi complète que possible à l'esprit démocratique.

En fin de compte, le système indirect n'a obtenu dans la Commission qu'une seule voix; toutes les autres se prononcèrent en faveur du suffrage direct. Une des raisons invoquées par les partisans de ce dernier, consiste en ce que les conseils généraux qui, toujours d'après le modèle français, auraient formé avec les conseils municipaux et communaux les collèges sénatoriaux, n'existent à l'heure actuelle que théoriquement. Ayant fonctionné autrefois, ils furent, comme on le sait, supprimés et doivent être rétablis en vertu de la loi sur la décentralisation; depuis la Révolution de 1922, qui proclama l'autonomie administrative locale, tous les gouvernements ont promis de réaliser cette autonomie et tous ont manqué à leur promesse. Mais, à notre avis, cet obstacle n'est pas insurmontable. D'abord, on pourrait faire élire le Sénat par les communes et les villes et on aboutirait de la sorte à une espèce d'Assemblée des Communes, telle que Gambetta la préconisait, en 1873, en France. Puis, si l'on tenait fort à la participation des conseils généraux, il suffirait de faire précéder les élections sénatoriales par celles des conseils en question. Les objections essentielles ne partiraient donc pas de ce côté-là. Plus sérieuse était une autre objection portant sur les inconvénients qu'il y aurait à donner un caractère politique à des conseils qui doivent conserver leur caractère administratif. Ainsi que nous l'avons déjà

fait remarquer, la meilleure garantie pour un travail utile de la part de ces organismes est, certes, leur exclusion de la politique. Nous ne voulons pas dire qu'aujourd'hui la politique est chose inconnue aux membres de ces corps; tout au contraire, les élections de ces conseils et les élections des députés ne sont pas totalement étrangères les unes aux autres; pourtant, il ne s'agit ici que d'influences s'exerçant indirectement; mais donner aux conseils en question le droit d'élire le Sénat ce serait les dévier à tout jamais de leur but naturel. L'esprit général de parti s'introduirait partout dans ces organismes et les compétitions politiques risqueraient de paralyser l'autonomie administrative. Puis, ainsi que l'a fait remarquer M. Papandréou, le rôle de l'argent deviendrait extrêmement dangereux, de sorte que la corruption tôt ou tard ruinerait aussi l'autorité du Sénat; il est vrai que, plus le collège électoral est restreint, plus sont grandes les tentatives de corruption; mais, comme le fait remarquer M. J. Barthélemy (*Les résistances du Sénat*, l. c., p. 390), cette dernière est plus difficile, vu que le collège comprend une élite. Bien entendu, tout cela ne suffit pas pour repousser définitivement l'élection au suffrage indirect. Pour obvier à la probabilité de déviation des conseils administratifs locaux et de corruption de leurs membres, on pourrait établir l'élection du Sénat par voie d'électeurs, élus eux-mêmes par les communes une semaine avant les élections sénatoriales et à raison d'un délégué par 150 habitants; on réduirait ainsi le nombre des électeurs définitifs à 42.000 à peu près.

Quoiqu'il en soit, la Commission finit par adopter le suffrage direct dans l'espoir « qu'il confèrera une autorité plus grande au Sénat, dont le prestige pourrait souffrir du fait des restrictions imposées, par la constitution, à sa compétence »; puis, pour suivre l'exemple d'autres républiques, notamment de la Pologne et de la Tchécoslovaquie, dont les institutions, bien qu'imposées par des raisons spéciales à ces pays, ne manquèrent pas d'exercer, de l'aveu même de la commission (rapport de M. Papandréou, dans le *Messenger d'Athènes*, 28 novembre 1928), une grande influence sur la conception et la composition du Sénat grec.

§ 3. Quant à la *seconde question*, la Commission se déclara à l'unanimité en faveur du système majoritaire, chacun de ses membres obéissant non pas toujours aux mêmes considérations. M. Papandréou nous dit que parmi ses collègues d'aucuns invoquèrent, en faveur de ce système, des raisons théoriques, alors que d'autres, quoique partisans de la proportionnelle, n'adhérèrent au système majoritaire que pour des raisons mécaniques, en d'autres termes, en considération des difficultés d'application. Ces raisons consistaient surtout en ce que, dix-neuf circonscriptions ne désignant qu'un seul sénateur et dix autres n'en désignant que deux, il y avait vingt-neuf circonscriptions où l'application de la représentation proportionnelle était pratiquement impossible. A quoi M. Bacopoulos crut devoir riposter qu'un tel argument n'avait pas de valeur; la notion, dit-il, du système de la représentation proportionnelle n'est pas rattachée à la circonscription électorale. « Le manque de parenté électorale entre les habitants de divers départements n'est pas un obstacle à l'application de la proportionnelle; c'est même un avantage, car les sénateurs ne doivent pas se lier étroitement à leurs électeurs dans le sens de parti et cela pour qu'ils aient une plus grande liberté de jugement dans l'étude des divers projets de loi » (v. le *Messenger d'Athènes* du 28 novembre). M. Bacopoulos ne manqua pas d'ailleurs de faire remarquer qu'après le résultat des dernières élections, ce serait un avantage général que de fournir, par la proportionnelle, aux partis battus l'occasion d'occuper des sièges au Sénat. Sans avoir l'intention de mettre en doute l'exactitude, tout au moins théorique, des arguments de M. Bacopoulos, nous croyons qu'on y pourrait ajouter que, si l'obstacle presque unique à l'application de la proportionnelle consistait dans la circonscription électorale, cette dernière, n'étant pas fixée par la constitution, pouvait être établie différente de celle des élections des députés.

§ 4. Quant à la *représentation professionnelle*, le conflit fut très violent au sein de la Commission. Une différence d'opinions fut constatée presque dès la première réunion de ses membres. En effet, le 2 novembre (v. le *Messenger*

d'Athènes du 3 nov.), la Commission discuta la question de savoir s'il était ou non opportun d'admettre les dispositions du projet Zavitzianos concernant la représentation professionnelle, sans avoir pu aboutir à aucun accord; car, alors que MM. Aravantinos, Papandréou et Euripaïos se prononçaient contre la représentation des organisations professionnelles, MM. Alexandris et Gardikas se rallièrent sans réserve au projet gouvernemental. Les adversaires de cette représentation soutinrent surtout qu'elle était incompatible avec le « principe » de la souveraineté nationale et ils y virent l'abolition du suffrage universel. Les professionnels, disaient-ils, ne sont pas des citoyens comme les autres, allant aux urnes comme les autres ? Puis, de leur avis, il n'y avait pas besoin d'une représentation spéciale des professions, étant donné qu'elles sont suffisamment représentées à la Chambre ! Comme preuve ils invoquaient la composition même de la Chambre actuelle qui est la suivante : Sur 250 représentants on compte dans la Boulé 109 avocats, 38 médecins, 40 commerçants, industriels et financiers, 23 anciens militaires, 14 anciens fonctionnaires, 13 propriétaires, 9 journalistes et 5 ingénieurs ! En vérité, fort jolie représentation professionnelle que celle où les avocats et les médecins forment les 3 cinquièmes de la Chambre; mais passons. Qu'est-ce qui empêche les professionnels, se demande la majorité de la Commission, d'être représentés au Sénat avec cette seule différence qu'ils soient dans les conditions actuelles les représentants de la nation et non pas uniquement des intérêts d'une classe ? Devant une pareille question, on est tenté de se demander si la majorité de la Commission possède ou non une idée claire de la représentation professionnelle telle que l'on entend aujourd'hui; autrement, elle ne saurait prétendre que les professionnels pussent avoir une représentation efficace sous les conditions actuelles, sauf, bien entendu, les « professions » des avocats, des médecins, des commerçants, industriels et financiers, des « anciens militaires » (!), des anciens fonctionnaires » (!), des propriétaires, des journalistes et des ingénieurs (!). Du reste, de l'avis de la majorité, toutes les professions sont là; il y a naturellement là-dedans quelque chose qui ressemble à l'incompréhension

du terme de profession même. Puis, ajoute la majorité, c'est une erreur de croire que les spécialistes sont compétents pour résoudre des questions politiques. Ils se bornent à apporter des éléments et ce sont les hommes politiques qui jugent en dernier ressort; « car il n'y a que ceux qui s'inspirent de conceptions générales qui peuvent assurer l'équilibre entre les intérêts en conflit ». Il y a ici un argument qui, malgré sa formule un peu défectueuse, a une grande valeur et nous occupera longuement plus loin. Ce que nous nous bornons à faire remarquer ici, c'est que les adversaires de la représentation professionnelle, tels que la majorité de la Commission parlementaire, quoiqu'ils reconnaissent que les compétences « apportent des éléments », ne se préoccupent pas le moins du monde de la participation de ces compétences à l'élaboration des lois, probablement parce que, à leur avis, toutes les professions étant représentées à la Chambre et demain également au Sénat, les assemblées auront autant de compétences qu'elles en voudront (!).

Puis, dit-on, si l'on admet la représentation professionnelle, que d'obstacles à surmonter dans la pratique ! Comment répartir les sièges ? Sur la base de la force numérique ? Mais alors nous créons, dit-on, une répétition de la Chambre. Sur la base de la valeur morale, économique ou sociale de la profession ? Mais alors nous tombons dans l'arbitraire. Puis les syndicats, perdant leur caractère propre, deviendront des clubs électoraux, des champs de luttes de parti; au Sénat, chacun d'eux sera l'avocat d'une classe, et de la tribune de la Chambre haute partiront des prédications menaçant de décomposer la Société.

A la thèse de la majorité, la minorité faisait objecter que, les régimes et les lois subissant une évolution incessante, il vaut mieux, au lieu de partir du principe de l'orthodoxie absolue, examiner les faits de plus près. Ils invoquèrent en faveur de leurs idées la crise que traverse aujourd'hui le régime parlementaire, crise qu'ils attribuèrent au manque de contact psychique entre le Parlement et les masses populaires, d'où provient le désintéressement dont ces masses font preuve à l'égard des travaux de la Chambre. Certes, dirent-ils, il y eut une époque où la forme actuelle du régime

répondait à la réalité; c'était à l'époque de la consécration du régime libéral. Mais ce temps est déjà loin; de nouvelles conditions furent créées et les idéaux de la liberté individuelle firent place à l'idéal de la justice sociale. L'Etat tend à cesser d'être le spectateur impassible des antagonismes des classes; il intervient dans la vie économique et sociale et ambitionne de devenir le régulateur de groupes en conflit. De nouvelles forces sont nées. Voilà pourquoi nous devons rechercher une adaptation nouvelle » (Rapport de M. Papandréou, *l. c.*). En outre, M. Bacopoulos faisait savoir par son exposé que, de l'avis de la minorité, il n'était pas exact que la participation au Sénat de représentants professionnels fût contraire à la forme républicaine. Puis, continua-t-il, l'argument d'après lequel la représentation professionnelle risquerait d'amener la dissolution du Sénat et la propagation des idées communistes, est sans valeur; ces représentants, affirme-t-il, ne pourront point être les avocats de leurs classes. On demandera naturellement à M. Bacopoulos pourquoi ces classes les enverraient au Sénat en pareil cas, mais passons. Si une classe sociale, dit-il, pouvait avoir une conscience politique les partis politiques s'organiseraient par classe; or, si l'on fait exception de la Russie, nulle part ailleurs cela ne s'est produit. Les partis ouvriers ont tenté de le faire en d'autres pays, mais ils ont échoué. Du reste, dit-il, ce qui est plus exact, les représentants professionnels, n'étant qu'en nombre limité, ne pourront influencer l'ensemble de la Chambre haute.

Bien que l'opinion de la majorité fût telle que nous l'avons exposée, au dernier moment on a cru utile d'admettre la représentation professionnelle dans la mesure proposée par le projet Zavitzianos. C'est ce que nous indique la conclusion, plus ou moins panégyrique, du rapport de M. Papandréou : « Dans tout le monde, dit-il, on reconnaît l'existence de la crise, mais on n'est pas encore en mesure de reconnaître le remède. Partout (!) l'on fait des essais. Nous ne devons pas hésiter non plus. La représentation telle que la fixe le projet de loi est un essai. Si elle échoue, on peut l'abolir; si elle réussit on peut en étendre l'application. Ainsi le second corps deviendra effectivement une Chambre professionnelle. »

§ 5. Majorité et minorité se trouvèrent d'accord pour repousser la représentation du clergé ou plutôt de l'Episcopat; elles considérèrent que le respect envers l'Eglise exigeait que l'on tint le clergé à l'écart de la politique qui le détournerait de sa haute mission et détruirait son prestige. Ce raisonnement n'est pas aussi exact qu'on veut le croire. Le peuple grec, au moment de sa résurrection politique ne fut pas d'avis que le clergé, qui ne s'abstenait point de la bataille, dût s'abstenir de la politique. De même que dans le Panthéon de grands héros militaires le clergé a une place d'honneur, dans la direction politique il en occupe une autre non moins importante; il suffit de se souvenir des prêtres et des prélats, tels que les ministres Papaphlessas et Théodorète, évêque de Vresthène, et d'autres, qui non seulement jouèrent un rôle considérable, mais, qui plus est, ne prirent point part aux luttes fratricides ayant à maintes reprises ensanglanté la Grèce pendant la guerre de l'Indépendance. Quant au respect envers l'Eglise qui, comme on dit, est à la base de cette exclusion du clergé, on nous permettra de ne pas considérer comme irrespectueux envers leur religion les Anglais qui envoient leurs prélats siéger à la Chambre des Lords (Lords spirituels¹); les Français qui envoient leurs prêtres siéger aux deux assemblées (si la participation du clergé à la politique n'est pas plus grande en France cela est dû à des raisons trop connues pour être mentionnées ici²); les Espagnols qui font de même en envoyant neuf membres du clergé siéger au Sénat; les Autrichiens chez lesquels Monseigneur Seipel, le chancelier d'Etat, est un prélat; les Allemands, les Serbes, Croates et Slovènes, chez lesquels il n'y a pas longtemps le premier ministre était un abbé; les Italiens, chez lesquels, avant l'avènement du régime ac-

1. Voir J. Clayton, *The Bishops as legislators*, Londres, 1906.

2. La loi de novembre 1875, craignant que certains ministres d'un culte, les archevêques, évêques et vicaires généraux par exemple, n'abusassent de leur fonction pour s'imposer en quelque sorte, au choix des électeurs, décida (art. 2) qu'ils « ne peuvent être élus par l'arrondissement ou par la colonie compris en tout ou en partie dans leur ressort ». Cependant, ils étaient éligibles en toute autre circonscription; puis, ils ne cessaient point d'avoir l'électorat. Plus tard, même, cette inéligibilité relative disparut en vertu de la loi du 9 décembre 1905; la même loi (art. 40) a maintenu pendant huit années l'inéligibilité des ministres du culte au conseil municipal dans la commune où ils exerçaient leur ministère ecclésiastique.

tuel, le leader d'un des plus grands partis était également un prêtre, Don Sturzo, et où aujourd'hui, sous le régime fasciste, la loi portant organisation de la Chambre corporative, reconnaît le droit de vote à tous les membres du clergé (*V. Informations sociales du Bureau Internat. du Travail*, 5 mars 1928, p. 373); les Roumains, peuple également orthodoxe et des plus pieux qui envoie ses prélats siéger au Sénat, sans que cela fût jamais cause d'un abaissement ou d'une perte de prestige pour l'Eglise. En plus, je vais rappeler aux adversaires de la participation du clergé au Sénat que, lorsque l'Eglise se divisa, en 1915, en deux camps, et que le fameux anathème fut lancé, que, lorsque les vainqueurs de Salonique crurent, en 1917, devoir se venger contre quelques chefs de l'Eglise déviés, ou lorsque, en 1919 et 1920, la politique se servit de l'Eglise pour préparer, malgré lui, la ruine du Patriarcat œcuménique, tout cela n'était pas dû à l'Eglise qui n'avait pas et — comme l'Etat le disait et le dit encore — ne devait avoir aucune part à la direction des affaires publiques, aucune part même à la direction de ses propres affaires, si elles ne sont purement spirituelles. On oublie également que l'Eglise s'est montrée maître incomparable dans la politique générale, que ses luttes sur le terrain politique et national, non seulement avec les Musulmans mais aussi avec d'autres peuples, engendrèrent dans son sein une tradition politique et diplomatique très réaliste et très fondée. On oublie également que, alors que la plus grande partie de la Nation était gouvernée par l'Eglise — jusqu'en 1912 — la situation de l'ensemble de ces populations était infiniment meilleure qu'aujourd'hui, que la race dominait spirituellement, commercialement, économiquement la plus grande partie de la Turquie d'Europe et de l'Anatolie et que ceux qui firent honneur à la Grèce en Asie Mineure ne furent pas surtout ses fonctionnaires civils, dont le chef s'empressa de partir parmi les premiers, ni ses militaires, hélas ! non plus, mais bien ses prélats, tels que le héros Métropolitain de Smyrne, feu Monseigneur Chrysostome, une des plus héroïques figures de l'Eglise d'Orient, à côté du patriarche Grégoire V. Mais tout cela mis à part, l'Eglise constitue encore, malgré l'abandon où l'Etat l'a reléguée, une force sociale considérable; je pourrais même dire économi-

que, si l'Etat sous différents prétextes, le fameux respect ne manquant jamais d'être invoqué, ne l'avait littéralement spoliée de biens datant souvent de milliers d'années. Ce n'est pas ici le moment de faire l'histoire de ces spoliations successives qui finirent par réduire l'Eglise et le clergé à la misère. Je me borne à faire remarquer que, en fin de compte, les prêtres sont des citoyens qui font leur service militaire, tout au moins jusqu'au moment de leur entrée dans les ordres, qu'ils ne sont exempts d'aucun impôt, qu'ils sont — les prêtres — pères de famille et que par conséquent toute exclusion du clergé du pouvoir législatif est une mesure injuste et contraire, non seulement à l'esprit de la démocratie, mais encore à la justice sociale, impliquant qu'aux devoirs des droits égaux correspondent.

§ 6. Puis, pour revenir à notre sujet, la constitution fixant pour les sénateurs l'âge de 40 ans, la Commission parlementaire a cru devoir proposer pour les électeurs sénatoriaux un âge supérieur à celui des électeurs de la chambre basse, soit 30 ans; il est vrai qu'on a soutenu que ce serait incompatible avec le principe démocratique, mais comme, d'après le rapport de la Commission, un âge plus élevé chez les électeurs du Sénat s'accorde davantage avec la nature de ce corps, la Commission a passé outre cette objection, en suivant l'exemple de la Pologne et de la Tchécoslovaquie.

De plus, la Commission suggéra que, selon son avis, il convenait de supprimer l'art. 12 du projet Zavitzianos, fixant les conditions requises des personnes susceptibles d'être élues par la Chambre et le Sénat réunis parce qu'il serait mieux que les deux corps jouissent de toute liberté d'appréciation, dans le cas où des personnes éminentes ne pourraient pas remplir ces conditions. Relativement aux mêmes sénateurs, M. Bacopoulos proposa au nom de la minorité que l'élection fût faite non pas à la majorité absolue mais en proportion de la puissance des partis.

Enfin, en ce qui concerne la répartition des sièges sénatoriaux par départements, la commission considéra qu'il fallait prendre pour base la population de chaque région, telle qu'elle a été fixée dans le tableau que le Service de la Statistique est en train d'établir sur les données du dernier recensement.

La Commission y ajouta que dans le but de donner un caractère uniforme à la circonscription, il serait bon que le département d'Attique et de Béotie formât une seule circonscription, comprenant également Athènes et le Pirée.

CHAPITRE IV

Le projet de loi portant organisation du Sénat, devant la Chambre des députés. La loi du 16 janvier 1929.

§ 1. Ordre dans lequel les débats se déroulèrent. But de notre exposé.

I. *Les discours des chefs de partis et autres parlementaires, les membres du gouvernement exceptés.* — § 1. Sur l'utilité de l'institution du Sénat dans les conditions actuelles. — § 2. Sur la composition et le recrutement de la Chambre haute. — § 3. Sur la question de savoir si l'on doit adopter le système majoritaire ou la proportionnelle. — § 4. A propos de la représentation professionnelle. — § 5. Les arguments contre la représentation du clergé au Sénat et leur appréciation. — § 6. Sur le recrutement des sénateurs de la 4^e catégorie.

II. *Les ripostes du ministre de l'Intérieur et du Président du Conseil.* — § 1. M. Véniselos et ses opinions sur l'institution de la Chambre haute. — § 2. Raisons pour lesquelles le ministre de l'Intérieur se déclare en faveur du suffrage universel direct. Ce qu'en pense M. Véniselos. — § 3. Les arguments du gouvernement contre la proportionnelle. — § 4. Sur la représentation des intérêts. — § 5. On refuse à l'Eglise toute participation au Sénat.

III. *La loi du 16 janvier 1929.* — § 1. Composition définitive du Sénat. — § 2. Les Musulmans et les Israélites. — § 3. Répartition de 18 sénateurs entre les différents groupements professionnels. — § 4. Appréciation générale du Sénat grec et de son institution.

§ 1. La discussion du projet Zavitzianos en même temps que les amendements, que la majorité et la minorité de la Commission parlementaire crurent devoir y apporter, commença devant la Chambre dans la séance du 27 novembre 1928. Tout d'abord, M. Zavitzianos, ministre de l'Intérieur, pria tous ceux qui voulaient parler sur ce sujet d'exprimer leurs opinions au cours de la discussion du projet en première lecture, afin que le gouvernement pût exposer son point de vue lors de la discussion en seconde lecture; ce qui eut lieu.

Pendant plusieurs jours, divers orateurs occupèrent la tribune d'où ils exposèrent à la Chambre leur point de vue, quant à la composition du Sénat. Bien entendu, ainsi qu'il était à prévoir, toutes les opinions ne tombèrent pas d'accord sur ce point. On a compté parmi ces orateurs des partisans de l'institution du Sénat, tièdes plutôt que fervents et il n'en manqua point qui, à présent et au moment où le Sénat est ramené dans la constitution à l'organisme étatique, n'hésitèrent pas à se déclarer adversaires de la Chambre haute et à soutenir qu'elle ne serait rien de plus qu'une Assemblée décorative dont le prestige ne tarderait pas à disparaître. Parmi eux, d'aucuns se déclarèrent contre le Sénat, quelle que fût sa forme; tel M. P. Tsaldaris, l'éminent leader du parti populiste, homme de vastes conceptions, et d'une puissance de jugement remarquable, tels les jeunes députés MM. Maccas, Euripaios, Mantas, etc., dont les arguments furent à la hauteur aussi bien de la science que des besoins sociaux du pays. Il y en eut d'autres, tel M. Condylis, chef du parti national-démocrate et d'autres, qui, bien que n'attendant rien du fonctionnement de la nouvelle institution, consentirent pourtant à ce qu'une telle expérience fût tentée. Enfin, il y en eut d'autres qui, bien que partisans en principe de la Chambre haute, tels que MM. Michalacopoulos et Caphandaris, crurent devoir exprimer des réserves en ce qui concerne la possibilité du fonctionnement parfait d'un Sénat tel qu'il est prévu par le projet. En fin de compte, M. Véniselos lui-même argumenta en faveur du Sénat en disant qu'il y a là une institution prévue et qui, par conséquent, doit fonctionner.

Notre but étant de donner une idée des circonstances dans lesquelles le projet de loi sur la composition et le recrutement du Sénat fut adopté, nous allons situer dans les pages suivantes un exposé sommaire des discussions qui eurent lieu à la Chambre à ce sujet; notre exposé portera d'abord sur les opinions des différents chefs de parti ou simples députés, ayant pris part à la discussion, puis sur les opinions exprimées par M. Zavitzianos, rédacteur du projet en question, et par M. Véniselos, président du Conseil des ministres.

Les exposés contiendront l'un et l'autre les opinions des parlementaires et du gouvernement quant aux questions suivantes : a) utilité du Sénat sous les conditions actuelles en Grèce; b) mode de recrutement : élection directe ou indirecte; c) système majoritaire ou représentation proportionnelle; d) représentation professionnelle; e) participation du clergé au Sénat; f) mode d'élection des sénateurs, élus par les deux Assemblées réunies¹.

I. § 1. Quant à la *première question*, M. Nakos, auteur d'une étude remarquable sur la nécessité d'une Chambre haute pour servir de barrière à l'omnipotence de la Chambre des députés, se demandait, à la séance du 28 novembre, si le projet correspondait ou non aux besoins du peuple grec. Personnellement partisan du système bicaméral, il insista sur la nécessité de donner au second corps législatif l'investiture populaire et de lui assurer en même temps une vie politique aisée. Nous réservant d'exposer plus loin l'opinion de M. Nakos à ce sujet, nous ferons remarquer ici qu'il a terminé son discours en exprimant ses doutes quant à l'utilité de l'institution telle qu'elle est prévue; « la Chambre, dit-il, doit mettre la main sur sa conscience et faire ce qu'impose l'intérêt du pays. Elle ne doit pas donner un remède éventuellement voué à l'échec. »

Après M. Nakos, un jeune député, M. Maccas développa longuement les raisons pour lesquelles le Sénat ne devait pas être constitué; il parla de la Chambre haute, comme d'une institution qui a vécu et dont on se passe chaque jour davantage. « Même en France, ajouta-t-il, le Sénat est fort ébranlé; le seul privilège dont il jouissait et qui était de participer à la responsabilité du Président de la République en ce qui concerne le droit de dissolution de la Chambre basse, n'a jamais été exercé depuis 52 ans et l'usage qui en a été fait récemment

1. Nous croyons devoir remarquer ici que, en écrivant ces pages, nous n'avions pas sous les yeux les Comptes rendus de la Chambre *in extenso*, ceux-ci n'ayant pas encore paru, mais les Comptes rendus des séances de la Chambre, tels qu'ils sont abrégés dans le *Bulletin Officiel de la Presse*. Nous présentons donc d'avance nos excuses aux parlementaires dont les opinions ne seraient pas citées avec la précision que nous aurions souhaitée.

a été considéré comme un coup d'Etat.» Paroles un peu exagérées sur quelques points, mais qui indiquent bien ce que les jeunes pensent du Sénat, même hors de la Grèce.

Dans la séance du lendemain, M. Papanastassiou, chef de l'*Union Républicaine*, défendit longuement l'institution du Sénat, dont le mode de composition n'eût pas été rapporté, déclara-t-il, à une date ultérieure, dans le cas où le ministère, dont M. Papanastassiou était le président, n'avait été obligé de s'absenter de l'Assemblée Nationale, lors du vote de l'article de la Constitution qui le prévoit. Il s'agissait, dit-il, de rumeurs relatives à un coup d'État militaire et le gouvernement ne pouvait pas faire attention à ce que l'Assemblée discutait. Quoi qu'il en soit, le chef républicain ne réserve pas au Sénat la seule mission de réviser les lois votées par la Chambre. Le but de cette institution sera, à son avis, beaucoup plus sérieux, beaucoup plus important : la représentation de groupements économiques et sociaux. Si notre volonté, continua-t-il, correspondait à la volonté de la majorité du peuple, si cela était vrai, la création d'un second corps législatif eût été complètement superflue. Mais cette théorie n'étant qu'une pure fiction, M. Papanastassiou trouve que la représentation nationale sera complète lorsque la représentation professionnelle sera ajoutée à celle qui existe à l'heure actuelle. Les discussions qui auront lieu au Sénat vont exercer, croit-il, leur influence sur la Chambre, de sorte que les grands intérêts du pays et les idées à l'ordre du jour dans le peuple pourront trouver l'appréciation et la prise en considération qui leur conviennent. Comme on le voit, M. Papanastassiou est d'avis qu'une Chambre professionnelle est conforme au régime actuel et que ce sera même un remède à la crise du régime parlementaire; nous verrons par la suite que tout le monde n'est pas du même avis.

Dans la séance du 30 novembre, M. Michalapopoulos, chef du parti conservateur, rappelait qu'il fut partisan du Sénat depuis son entrée dans la vie politique. Dès 1911, dit-il, il avait soutenu que le Sénat était indispensable au fonctionnement régulier d'un régime « laocratique ». « Peut-être, ajouta-t-il, si le Sénat avait été institué en 1911, la

dissolution de la Chambre, en 1915, ne se serait pas produite, sauf si le roi voulait tenter ouvertement un coup d'Etat. » Il s'agit là d'une opinion qui ne peut pas être considérée comme dénuée de valeur et que nous discuterons nous aussi longuement à la fin de la seconde partie de notre étude. Au demeurant, M. Michalacopoulos, fait dépendre l'utilité de la nouvelle Assemblée de la valeur des personnes qui seront désignées pour y siéger. « Mais, si celle-ci, dit-il, doit jouer un rôle secondaire et servir de prytanée dans lequel entreront tous ceux qui n'ont pu trouver place dans les listes électorales aux élections législatives, il vaut mieux que le projet de loi soit retiré.

Contrairement à M. Michalacopoulos, M. Condylis, chef du parti national-démocrate, déclarait, le 4 septembre, à la Chambre qu'il ne fondait pas de grands espoirs sur l'institution du Sénat. « On a voulu, dit-il, voir dans le Sénat une force d'équilibre entre les tendances du chef suprême de l'Etat et celles de la Chambre basse. Or, il n'est pas nécessaire de se prémunir contre les tendances du chef de l'Etat, car, en République, de pareilles tendances ne se manifesteront jamais. Et le Sénat n'aura aucune prise sur la Chambre puisqu'il aura moins de pouvoirs que celle-ci ». On ne saurait affirmer avec le général que des tendances autoritaires ne se manifesteront jamais, en République, de la part du chef de l'Etat, étant donné que ces tendances trouvent leur source dans le caractère personnel et dans l'entourage du chef suprême plutôt que dans l'étiquette officielle (p. ex. : Monarchie constitutionnelle, République, etc.,) que l'Etat porte¹; pourtant nous sommes de l'avis de M. Condylis en ce qui concerne l'opinion hors de doute que le système bicaméral eût été plus approprié au Royaume de Grèce sous Constantin qu'à la République grecque avec l'Amiral Coundouriotis.

Le Sénat, fait remarquer plus loin M. Condylis, ne contribuera pas non plus à la solution des problèmes intérieurs, car le mécontentement social provient à son avis, d'abord de

1. V. ce que nous disons plus loin (l. III, ch. 2) à propos de l'élément démocratique dans la République hellénique actuelle et sur les pouvoirs du chef de l'Etat dans le cas où il serait élu d'après le système américain.

la misère consécutive aux longues guerres et au désastre de l'Asie-Mineure, puis, de l'imperfection du système administratif.

A la même séance, M. Euripaios, un des meilleurs parmi nos jeunes parlementaires, déclarait que lui aussi était loin d'être un partisan convaincu de l'institution du Sénat, qui constituerait « à son avis, une entrave à la vie parlementaire du pays. » « Néanmoins, puisque la constitution prévoit la création du Sénat, une discussion sur le principe, dit-il, serait superflue. » Il s'agit là d'une idée, qui très constitutionnelle au fond, a été répétée presque par tous les adversaires du système bicaméral, qui, appartenant dans la plupart des cas à la majorité libérale, n'eurent pas le courage de demander la révision de la constitution sur ce point. Il y en eût même qui, considérant qu'une discussion sur l'utilité du Sénat n'était même pas permise, ce qui est très juste au point de vue constitutionnel strict, ne crurent pas opportun d'exprimer leurs réserves à l'égard du système bicaméral. La ferme volonté du gouvernement de constituer le Sénat le plus vite possible contribua considérablement à la prise d'une pareille attitude.

A la séance du lendemain, 5 décembre, un autre député, M. Mantas, se déclara adversaire de l'institution du Sénat, qu'il qualifia d'inutile et coûteuse « à un moment surtout où l'on cherche, dit-il, à réaliser des économies et où le budget est grevé par les dépenses qu'occasionnera la création du Conseil d'Etat ». Un des parlementaires lui ayant fait remarquer que le Sénat était prévu par la constitution, M. Mantas n'hésita pas à répliquer que « de semblables dispositions constitutionnelles auraient pu ne pas être appliquées¹ ».

Après M. Mantas, M. Aravantinos, exposant le point de vue de la majorité de la Commission parlementaire, déclara que les partisans de la Chambre haute auraient voulu sa création pour deux motifs : « pour qu'elle serve à défendre les in-

1. On sait que l'on critique, surtout en Amérique, le Sénat, au point de vue des dépenses qu'entraîne son fonctionnement; si l'on en juge d'après ce que dit M. Garner (*Political Science and Government*, p. 612), à propos des deux Chambres d'Oregon, à savoir que leurs dépenses en 1907 furent dix fois plus grandes que celles de la Chambre unique du British Columbia en 1908, l'institution du Sénat est vraiment fort coûteuse en Amérique.

térêts généraux du peuple contre les excès éventuels d'une majorité parfois démagogique de la Chambre basse, et pour qu'elle serve à la Chambre basse de bouclier contre l'arbitraire éventuel du chef du pouvoir exécutif. » Quant au premier point, il convient de citer ici ce que M. Aravantinos, lui-même, a dit, à la même séance, à propos du parlementarisme hellénique, qui ne peut être accusé ni d'avoir négligé les intérêts généraux du pays ni d'avoir commis des excès de pouvoir : « Les critiques, dit-il, qui ont été portées, contre le parlementarisme grec sont injustes; c'est un fait que, depuis 1922 jusqu'à ces derniers temps le pays n'a pas été gouverné selon le régime parlementaire. En 1922, c'est le pouvoir exécutif et non les hommes politiques qui gouvernaient; en 1925 et 1926, le pays était encore gouverné par le pouvoir exécutif et non par le parlement. » Nous faisons remarquer dans la deuxième partie de cette étude le rôle qui a été joué en réalité, çà et là, par le Sénat en tant que pouvoir « modérateur et régulateur », et nous nous contentons de dire ici que pendant la guerre c'est la Chambre basse qui fut, en Angleterre, le défenseur des libertés individuelles, c'est-à-dire de ce qu'il y a de plus important pour le citoyen, et non pas la Chambre haute. Quant au deuxième point présenté par M. Aravantinos nous avons déjà exposé notre opinion à propos des arguments invoqués contre la Chambre par M. Condylis.

Pour remplir sa haute mission politique, le Sénat, continue M. Aravantinos, fut protégé par des garanties insérées dans la Constitution et qui sont les suivantes : a) « le petit nombre de ses membres, afin que les discussions aient lieu en dehors de l'acuité des passions qui s'observe dans les corps nombreux tels que la Chambre »; ce à quoi on serait tenté de répliquer que le nombre de 120 n'est pas aussi petit qu'on le prétend, surtout si l'on prend en considération le tempérament fougueux des gens du Midi; b) « la longue durée du mandat de sénateur, qui exempte ceux-ci de la nécessité où se trouvent les membres de la Chambre de voir, à côté du Capitole, la Roche Tarpéienne des futures élections; ce qui porte ces derniers à servir plus docilement les besoins immédiats des masses »; il n'y a pas de doute sur ce point, mais, ainsi que nous le verrons plus loin, il y a aussi des inconvénients se rattachant à cette

inégalité de mandat, qui d'ailleurs n'existe pas dans les constitutions qui ont exercé sur les constituants grecs une influence décisive, à savoir celles de la Pologne et de la Tchécoslovaquie (v. II^e partie, l. 3, ch. I^{er}); c) « le renouvellement partiel du Sénat qui, vu la longue durée du mandat, entretient une tradition dans la composition de la Chambre haute et assure la continuité des visées politiques et sociales de ce corps. »

A la séance du 11 décembre, M. Tsaldaris, chef du parti populiste, déclara qu'il croyait superflu de parler du Sénat comme institution, ainsi que des prérogatives et des rapports de ce corps avec la Chambre basse. Il se contenta donc de rappeler qu'il est, en principe, contraire à l'institution du Sénat, et defaire observer que les orateurs qui avaient parlé jusqu'alors ne parvinrent point à se mettre d'accord ni sur le but de cette institution, ni sur le procédé par lequel elle devait se constituer. Après avoir fait l'exposé de ses opinions sur le mode de composition de la seconde Chambre, le chef de l'opposition conclut en soulignant pour la seconde fois qu'il est contraire au système bicaméral et en exprimant sa crainte que la fondation d'une seconde Assemblée, qui restera peut-être inactive, ne contribuât à rabaisser davantage le prestige du parlementarisme.

C'est à la même séance que M. Caphandaris, leader du parti progressiste, se déclara convaincu que, à la condition qu'il soit bien organisé et qu'il fonctionne bien, le Sénat pourra rendre des services multiples au pays. « En pareil cas, le Sénat contribuera, dit-il, à faire cesser la pléthore des lois votées par la Chambre, et par conséquent à rendre le travail législatif plus conforme aux besoins de la société. » Que devons-nous dire d'une pareille argumentation? Que le Sénat peut rendre des services, il n'y a pas de doute; mais qui nous assurera qu'il sera bien organisé et qu'il fonctionnera bien? Et, dans le cas où ce critérium ne sera pas atteint, que produira alors le Sénat? Quant à la prétendue pléthore des lois en Grèce, ce n'est qu'une affirmation démentie le plus vivement par les choses elles-mêmes. On sait mieux que moi que c'est par quarantaine et cinquantaine que se comptent les projets de loi que les membres du ministère actuel crurent devoir déposer à la Chambre. Plusieurs d'entre eux sont même caractérisés

d'urgents et vont parer à des besoins vraiment importants. Des branches entières de la législation, telle p. ex. celle se rapportant à l'inspection des marchés, recevront maintenant leur forme complète et coordonnée. Pourtant, on ne peut nier qu'il y a plusieurs lois qui à force d'être incomplètes ou de ne pas répondre aux besoins qu'elles étaient destinées à satisfaire, ou bien sont mal appliquées ou ne le sont pas du tout; mais cela veut plutôt dire qu'il n'y a pas de lois, et non qu'il y en a trop. Nous croyons que c'est ce que pensait M. Caphandaris lui-même, quand il crut devoir formuler à propos du Sénat une objection très sérieuse : « Il serait peut-être à craindre, dit-il, qu'un autre mal ne s'aggravât : celui que le président du Conseil avait vu en 1911, et qui s'observe aujourd'hui encore, lorsque la Chambre *s'use en discussions interminables*, ayant pour conséquence d'arrêter le travail législatif et d'augmenter le mécontentement de la société. » Nous parlons plus loin, longuement, de la lenteur que met le Sénat français à discuter les projets de loi et nous nous figurons le temps dont aura besoin le Sénat grec pour amender et réviser des centaines de projets déposés par le gouvernement actuel. Puis, les lois ainsi élaborées réussiront-elles à faire face au « mécontentement de la société » dont parle M. Caphandaris ? Il existe nombre de doutes sur ce point.

Pour éviter cet écueil, M. Caphandaris propose : a) Qu'il soit fait un emploi plus large de la disposition constitutionnelle relative aux projets de loi; b) que les lois votées par la Chambre ne comprennent que les dispositions fondamentales, le soin de régler les détails étant laissé au pouvoir exécutif; c) que l'on applique l'autonomie administrative de façon à laisser aux conseils généraux le soin de s'occuper du travail législatif d'intérêt local strict. » Sans insister sur la valeur pratique de ces procédés, nous signalons seulement que c'est sous la condition que ceux-ci reçoivent leur application que M. Caphandaris croit à la possibilité d'un travail législatif fécond non seulement au Sénat, mais à la Chambre elle-même.

§ 2. Après avoir exposé les opinions des principaux chefs parlementaires et autres députés à propos de l'utilité du système bicaméral, voyons maintenant comment ils entendirent

la composition et le recrutement de la seconde Chambre; la question qui se posait était bien celle de savoir si l'on devait appliquer aux élections sénatoriales le suffrage direct ou le suffrage indirect, en ayant recours dans le dernier cas aux conseils généraux, communaux et municipaux.

En cherchant le meilleur moyen de composition du Sénat, M. Nakos faisait remarquer, le 28 novembre, à la Chambre, que bien que M. Papanastassiou trouvât ce moyen dans la représentation des organisations professionnelles, le peuple n'était pas partisan d'une telle représentation. Le moyen, qui lui semble être le meilleur, consiste, dit-il, à diviser le pays en grands collèges électoraux qui éliront les sénateurs par voie d'électeurs; cela permettrait, de l'avis de l'orateur, de remédier à deux besoins : au caractère populaire du Sénat et à l'élection indirecte. D'après le projet de M. Nakos, on devait inviter les agriculteurs à élire leurs sénateurs, les négociants, les industriels, les ouvriers, les employés privés à élire également les leurs, et ainsi de suite. Une telle élection du Sénat, dit-il, permettra d'avoir un corps d'origine populaire et répondant à tous les besoins. Répondant à M. Véniselos qui avait demandé des explications quant au mode de désignation des représentants, M. Nakos exposa qu'il était pour l'élection au second degré, afin que le sénateur ne pût recourir aux mêmes moyens que le député pour assurer son élection. Il veut, dit-il, que le Sénat, composé d'hommes qui ne soient pas des professionnels de la politique, devienne une tradition et il estime que l'élection des sénateurs, faite de la façon prévue par le projet, constituera un crime contre le pays. « C'est une erreur, conclut-il, de croire que l'on guérira ainsi le peuple grec de la maladie dont il souffre. » Bien qu'il prenne soin de condamner la représentation professionnelle, proposée d'ailleurs dans une mesure restreinte par M. Papanastassiou, M. Nakos ne propose pas, nous semble-t-il, quelque chose de bien différent, quant au fond. D'après son système, les sénateurs seront désignés non par les organisations des agriculteurs, des commerçants, des industriels, etc., mais par les agriculteurs, les commerçants, les industriels, etc., eux-mêmes, se réunissant en grands collèges électoraux pour élire des

électeurs de second degré qui désigneront à leur tour les sénateurs. La différence qui existe entre ce procédé et la représentation professionnelle est d'autant moins grande que dans cette dernière les organisations professionnelles jouent, par leurs conseils administratifs, le rôle d'électeur au second degré. Tout au plus, on pourrait appliquer à ce mode de recrutement le terme de représentation des intérêts proprement dite, bien qu'entre celui-ci et la représentation des organisations professionnelles il n'y ait point de distinction technique. Ce qui est essentiel, c'est que dans le premier cas, aussi bien que dans le second, nous aboutirons à une Chambre, dont le fonctionnement dans le cadre du régime parlementaire présente, ainsi que nous le verrons, nombre de difficultés.

L'élection indirecte présente, d'après M. Papanastassiou, (séance du 29 nov.) de grands avantages : elle contribue à diminuer le nombre des électeurs définitifs, forme des collèges électoraux composés de personnes beaucoup plus instruites en même temps qu'elle donne toute probabilité d'un choix plus heureux et que l'agitation électorale qu'elle comporte est infiniment moindre que celle du système direct. C'est pour ces raisons qu'ils se déclara autrefois partisan fervent de l'élection indirecte, selon le système français, mais depuis lors, devant l'insistance d'autres hommes politiques d'opinion contraire, il se rallia lui aussi à cette dernière.

A la séance du 30 novembre M. Michalacopoulos fit preuve des idées conservatrices dont son parti tire sa qualification officielle. D'après lui, le Sénat devait être constitué selon le système français : parité de droits avec la Chambre et élection au second degré. « Malheureusement, fait-il observer, la conception contraire ayant prévalu on a préféré le système polonais et tchécoslovaque, d'après lequel le Sénat n'exerce sur la Chambre qu'une influence morale, mais on a oublié que des raisons d'ordre spécial ont imposé ce système en Pologne et en Tchécoslovaquie et qu'en Grèce il n'en est pas de même ». C'est à regret que M. Michalacopoulos ne fut pas plus précis sur les raisons spéciales qui font défaut en Grèce et qui imposèrent aux deux Etats déjà mentionnés un Sénat à pouvoirs restreints, alors qu'en Grèce

s'imposait, à son avis, une Chambre haute, égale en prérogatives à la Chambre basse; ce que nous savons, c'est que, contrairement à ce que soutient M. Michalacopoulos, aussi bien la Pologne que la Tchécoslovaquie sont des pays ayant une longue tradition de classe aristocratique, formée de nobles et de grands propriétaires fonciers, où ces magnats, sous le joug de l'étranger, jouissaient, jusqu'à une époque peu éloignée, d'une représentation spéciale et où l'esprit démocratique ne veut et ne peut, dans l'intérêt général, faire, d'un coup de plume, table rase du passé. Au contraire, n'y eut de tout cela rien ou presque rien chez nous.

Poursuivant son discours, le leader du parti conservateur a soutenu que, comme on n'a laissé au Sénat qu'une influence morale, il faut qu'on lui donne une grande autorité morale et cela dépendra de la valeur des personnes qui seront désignées à y siéger. Si le Sénat devait avoir de pleins pouvoirs législatifs, ces personnes devraient être élues au second degré; mais, du moment que les pouvoirs du Sénat furent restreints, il n'y a pas d'autre moyen d'assurer à cette institution l'autorité nécessaire que de faire choisir ses membres directement par le peuple. On a proposé, dit-il, divers systèmes d'élection du Sénat, dont la désignation par les Conseils des communes en coopération avec les conseils généraux et d'autres organisations. Ce dernier système présuppose avant tout, continue M. Michalacopoulos, l'autonomie administrative; mais cette dernière est une question purement financière et des plus difficiles à résoudre. C'est pour cela qu'il se déclare en faveur de l'élection directe. Que le manque d'autonomie administrative, autrement dit, de décentralisation, soit une raison suffisante pour que l'élection du Sénat au second degré devienne impossible, il n'y a personne, croyons-nous, qui le prétende sérieusement. L'élection au second degré est très possible dans l'état actuel des choses; on n'a qu'à faire nommer le Sénat par les Conseils des Communes pour avoir de la sorte « l'Assemblée des Communes », dont parlait autrefois Gambetta à propos du Sénat français; on n'a, enfin, dans le cas où, pour une raison quelconque, on ne veut pas confier l'élection aux conseils communaux, qu'à procéder à des élections d'elec-

teurs du Sénat, ces élections ayant lieu, comme déjà dit, une semaine avant l'élection au second degré et à raison d'un électeur par 150 habitants.

Examinant, à la séance du 4 décembre, la manière dont le Sénat devait être désigné afin qu'il puisse remplir sa mission, M. Condylis fit observer que, comme un des principaux droits de la Chambre haute est celui de la dissolution de la Chambre des députés, la première doit avoir vis-à-vis de la seconde, autrement dit du parti majoritaire, une certaine indépendance. Or, cette indépendance, de l'avis de M. Condylis, ne peut pas lui être assurée par l'élection directe; il faut donc que l'élection au second degré s'introduise, ce qui exige — et ici M. Condylis répète ce que les autres ont déjà dit — l'application préalable de l'autonomie administrative. Si le gouvernement décidait, continua-t-il, de procéder à l'application immédiate de cette autonomie, il aurait proposé d'ajourner à deux mois les élections sénatoriales, afin que dans l'intervalle les conseils généraux fussent élus. Comme cette mesure n'est pas possible pour le moment, il ne reste d'autre moyen que celui du suffrage direct, à la condition toutefois d'adopter plus tard le système indirect lors du renouvellement partiel du Sénat. Ainsi donc, d'après M. Condylis, c'est l'élection au second degré qui va assurer au Sénat l'indépendance, alors que, d'après M. Michalacopoulos, ce n'est que le suffrage direct qui va donner à cette institution l'autorité morale qui lui est indispensable.

MM. Euripaios et Taliadouros, pour des raisons techniques se déclarent en faveur de l'élection directe, le dernier avec circonscription très large. Egalement M. Aravantinos, bien qu'au début partisan de l'élection indirecte, se rallia, à la séance du 5 décembre, à l'idée du suffrage direct pour différents motifs, surtout parce que l'adoption du système indirect serait, dit-il, de nature à renvoyer la constitution du Sénat aux calendes grecques. En outre — et sur ce point M. Aravantinos est d'accord avec M. Michalacopoulos — pour que l'élection du Sénat soit « authentique », elle doit être effectuée au suffrage direct.

M. Tsaldaris se prononce, à la séance du 11 décembre, en faveur de l'élection par le peuple, mais par voie des con-

seils généraux, communaux et municipaux. « Le fait, observe-t-il, que les conseils généraux n'existent pas encore ou que les conseils municipaux et communaux n'ont pas reçu le mandat d'élire des sénateurs ne peut être un obstacle sérieux ». Et le chef de l'opposition d'ajouter très justement : « Si la chambre adoptait finalement ce système, les élections sénatoriales pourraient être provisoirement ajournées. Le manque de temps ne doit pas servir de motif pour exclure le meilleur mode d'élection ».

M. Caphandaris se déclara également, à la même séance, en faveur de l'élection au second degré.

§ 3. Quant à la *troisième question*, celle de savoir lequel des deux systèmes électoraux, celui de la majorité absolue ou de la proportionnelle, était à adopter, les parlementaires ne tombèrent pas d'accord non plus. M. Papanastassiou s'est déclaré nettement en faveur de la proportionnelle dont il énuméra les avantages : l'application, dit-il, du système majoritaire porterait un coup très grave au second corps législatif, parce que dans ce cas, alors que les partis politiques autres que celui qui possède la majorité, seront exclus du Sénat ou à peu près, on verrait prendre place à la seconde Chambre les membres du parti gouvernemental de rang inférieur. Et puis, à quoi bon une telle majorité pléthorique du gouvernement au Sénat ? De telles majorités sont indiquées, dit-il, lors des réformes capitales, tandis qu'aujourd'hui le pays se trouve dans une période de recueillement. Les résultats d'une majorité pléthorique sont, continua-t-il, d'une part que le représentant perd de sa valeur, d'autre part que les personnes de valeur restent hors de la Chambre, alors qu'il faut qu'elles y siègent. D'ailleurs, le gouvernement doit, de l'avis du chef républicain, être juste à l'égard de ses adversaires, battus aux dernières élections, et en même temps fonder la nouvelle institution sur des bases solides. Puis, il rappelle à M. Véniselos que le parti libéral s'exprima de tout temps en faveur de la proportionnelle. En 1911, le leader de ce parti se déclarait en faveur de la consécration de la proportionnelle, bien que non par voie de la constitution, mais par voie législative ; à la III^e Assem-

blée Nationale, dit M. Papanastassiou, les représentants du parti libéral insistèrent auprès de la Commission constitutionnelle, afin que la proportionnelle fût insérée dans la constitution elle-même. Plus tard, à la IV^e Assemblée Nationale et à la Chambre révisionniste qui lui a succédé, le parti libéral ne fut pas d'un avis différent. D'ailleurs, fait-il observer, la proportionnelle est plus conforme à l'esprit de la démocratie, alors que le système majoritaire condamne de grandes masses à n'avoir point de représentants, ce qui n'est pas de nature à contribuer à la consolidation de la République.

Quant aux autres leaders, alors que M. Michalacopoulos crut devoir proposer non pas la proportionnelle, ni le système majoritaire, mais un troisième mode d'élection qui n'a jamais été appliqué en Grèce, mais qui l'est avec succès ailleurs, le scrutin uninominal¹, M. Condylis est d'avis que le système majoritaire aussi bien que la proportionnelle peuvent être appliqués sans danger, car les résultats de celui-ci ne différeront pas essentiellement de ceux de celui-là. Toutefois, il serait, selon lui, préférable d'adopter la proportionnelle aux élections sénatoriales.

MM. Euripaios, Taliadouros et d'autres se déclarent également pour la proportionnelle; au contraire, M. Aravantinos fait remarquer que, pendant les deux dernières années, il a été démontré que la proportionnelle ne pouvait assurer la stabilité politique indispensable; c'est pourquoi il croit qu'il est mieux d'adopter le système majoritaire même pour le Sénat. Ce qui n'est pas l'avis de M. Tsaldaris, lequel se

1. C'est le système rétabli en France par la loi électorale du 21 juillet 1927, abrogeant celle du 12 juillet 1919. Le scrutin uninominal présente, en effet, des avantages considérables : il constitue une opération claire, loyale et simple, totalement opposée à la complexité et à l'obscurité que présente pour la plupart des électeurs la proportionnelle; il permet aux électeurs de faire un choix personnel et établit une liaison plus étroite entre électeurs et élus. C'est de ce même esprit qu'est empreint un projet de loi déposé au Reichstag le 22 août 1924, portant réforme du régime électoral (*Entwurf eines vierten Gesetzes zur Aenderung des Reichswahlgesetzes*. *Documents du Reichstag*, t. II, 1924, n° 445); enfin, grâce à la multiplication des circonscriptions, le scrutin uninominal rétablit la proportionnalité entre le nombre des représentants d'un parti et les électeurs de ceci. C'est ce système qui, en 1877 et en 1889, a tempéré des sauts très brusques de l'opinion.

déclare partisan de la proportionnelle, tout au moins pour le Sénat; M. Caphandaris n'est pas d'un avis différent.

§ 4. *La quatrième question*, beaucoup plus intéressante que la précédente, portait sur la représentation des organisations professionnelles. M. Papanastassiou fut le promoteur de ce système représentatif, même restreint à son origine. Il ne croit pas comme certains, que l'admission de représentants à la Chambre des classes professionnelles contribuera à la perte du caractère général de la représentation nationale, ni qu'elle aboutira à l'aggravation des oppositions sociales. « Si nous voulons, dit-il, diminuer les points de conflit existant entre les différentes classes sociales, il faut que nous les mettions en collaboration. La crainte que la Chambre ne se limite dorénavant dans cette opposition de différents groupements sociaux, dressés les uns contre les autres, est, de l'avis de M. Papanastassiou, dénuée de toute base, car les organisations professionnelles sont en mesure d'envoyer au Sénat des délégués qui seraient en même temps au courant des questions générales. En ce qui concerne l'introduction de l'esprit de parti dans les organisations, le leader républicain croit qu'on pourra parer à ce danger, d'abord en excluant l'élection directe et en second lieu en introduisant le système uninominal, seul susceptible d'assurer le choix des personnes les plus en vue et d'empêcher les organisations de devenir des centres de partis. Il conclut en protestant énergiquement contre la disposition du projet restreignant à onze le nombre des représentants professionnels et en demandant que les deux douzièmes des sièges sénatoriaux soient réservés à des délégués des organisations.

M. Michalacopoulos n'a pas d'objections, dit-il, à la représentation professionnelle au Sénat du moment que celle-ci est dans le cadre de la constitution. Quant à lui-même, il ne semble pas avoir grande sympathie à cette idée, si l'on en juge d'après ses paroles au sujet de la Révolution française dont « un des buts a été de délivrer le peuple du joug des nobles en même temps que de celui des professions ». En tout cas, il croit que cette représentation ne doit pas être appliquée selon les systèmes qui ont été proposés, ni

même selon le projet gouvernemental aussi peu pratique. « En parlant de représentation professionnelle, fait remarquer, d'ailleurs très justement, M. Michalacopoulos, on ne doit pas comprendre les Chambres de commerce ou d'agriculture, qui sont sous la surveillance ou la dépendance du ministre compétent et peuvent être dissoutes par lui; ce qu'il faut comprendre par représentation professionnelle, c'est celle des organisations libres ». Et ici le leader conservateur crut devoir formuler une objection dont nous parlerons, nous aussi, dans la troisième partie de notre étude. Contentons-nous de la citer. « Ces organisations, dit-il, sont divisées par de grandes oppositions d'intérêts : le commerçant a des intérêts opposés à ceux de l'industriel, et il en est de même et pis encore avec l'agriculteur. Comment représenter toutes ces oppositions ? » M. Michalacopoulos ne croit absolument pas à la possibilité d'une telle représentation; pourtant, il propose d'instituer une commission chargée d'étudier la question de la représentation des professions seulement au point de vue électoral, car, dit-il, pour ce qui est de la défense de leurs intérêts, les associations professionnelles jouissent de toute liberté pour s'organiser comme elles l'entendent, pourvu qu'elles observent la loi de 1914 sur les syndicats.

M. Condylis se déclara aussi partisan de la représentation professionnelle. Il estime que pour qu'il devienne utile, le Sénat doit se transformer avec le temps en parlement économique. C'est pourquoi il faut, à son avis, épuiser le nombre de sièges réservés par la constitution aux représentants des professions. M. Hadjiscos est, lui aussi, partisan de la représentation professionnelle et de celle de la presse, ainsi que M. Maccas. Suivant ce dernier, la presse doit être représentée au Sénat, tout comme les syndicats professionnels, par deux sénateurs désignés directement l'un par les directeurs et l'autre par les rédacteurs des journaux. M. Taliadouros, plaide également en faveur de la représentation des professions à la Chambre haute, ainsi que M. Livathinopoulos, afin, dit ce dernier, que le Sénat ne soit pas composé exclusivement de médecins et d'avocats¹.

1. L'argument de M. Livathinopoulos a d'autant plus de valeur que lui-même compte parmi les médecins les plus éminents de son pays.

M. Aravantinos se déclara contre un pareil système de représentation; il reprocha même aux organisations professionnelles d'avoir contribué au désordre des années 1922, 1925 et 1926, alors que le parlement ne jouait aucun rôle dans la vie publique et que tous les pouvoirs étaient concentrés dans les mains de l'exécutif. « Et si ce n'était que les chefs des situations anormales qui gouvernaient, fait-il remarquer, la chose n'aurait pas une si grande importance; mais le pays était dirigé par des organisations professionnelles, de militaires et de fonctionnaires publics, c'est-à-dire des classes organisées précisément ainsi que le prévoit maintenant le projet gouvernemental ». Mais prétendre que, parce que quelques associations ou quelques militaires et fonctionnaires publics s'immiscèrent, sans aucun droit, dans la direction des affaires publiques en exerçant une certaine influence sur le chef d'une situation anormale, la représentation professionnelle doit être rejetée, serait, contre cette dernière, un argument sans beaucoup de valeur. On n'en peut dire autant d'un autre argument de M. Aravantinos, d'après lequel le projet gouvernemental doit être rejeté, car, selon lui, la représentation des intérêts aboutira un jour au syndicalisme qui brisera l'unité de la nation. De cette question nous parlerons longuement dans la troisième partie de notre étude.

M. Tsaldaris, bien que d'aucuns aient vu dans la représentation professionnelle la cause éventuelle d'une évolution dangereuse de la vie publique, ne croit pas qu'un tel danger soit à craindre, étant donné surtout qu'il ne s'agit pas de constituer une Chambre composée uniquement de représentants des associations professionnelles. Au contraire, il estime qu'après la représentation des intérêts du peuple, il est juste d'assurer également la représentation des intérêts des groupements; cela permettra, pense-t-il, le règlement plus régulier des intérêts de l'ensemble. C'est pour cela que M. Tsaldaris est complètement d'accord quant à la base du projet qui prévoit la représentation des classes, « sans que pourtant le peuple entier soit divisé en classes, ainsi que le propose M. Nakos; d'abord, en Grèce, fait-il remarquer, la société n'est pas avancée au point que chacun exerce

une profession bien déterminée. Il existe des médecins qui sont en même temps des négociants en raisins secs, des avocats qui exercent aussi d'autres métiers ». Cette observation de M. Tsaldaris, bien que juste au fond, ne prouve pas grand'chose; cette multiplicité d'occupations s'observe également en d'autres pays; il y a même des populations entières qui d'après la saison de l'année exercent des professions différentes; ouvriers dans des usines en hiver, cultivateurs en automne et au printemps, etc. Puis, ces gens-là sont libres, en cas de recensement professionnel, d'adhérer, pour la pratique électorale, à la profession qu'ils préfèrent. En continuant son discours, le leader du parti populiste fit remarquer que, comme le Sénat, participant au droit de la dissolution de la Chambre qui appartient au chef de l'Etat, est pourvu de *droits supérieurs à ceux de la Chambre*, c'est là une raison pour que la seconde Chambre ne soit pas recrutée d'après le système proposé par M. Nakos.

Enfin, M. Caphandaris, bien que s'étant déclaré à l'Assemblée constituante, partisan de la représentation professionnelle, conservait, dit-il, beaucoup de doutes quant à la possibilité d'étendre cette représentation au delà d'une faible limite; mais, ajoute-t-il, il a vu depuis son idée faire beaucoup de chemin; il croit fermement que le seul mode opportun de constitution du Sénat est celui qui passe par la représentation professionnelle. « La constitution veut, dit-il, le Sénat capable d'avoir une opinion à lui et une autorité égale à celle de la Chambre, mais en même temps, elle l'a voulu impuissant à imposer finalement ses vues ou à tenir en échec celles de la Chambre. Mais dans ce cas comment le Sénat fera-t-il respecter ses conceptions ? Ce problème pourrait, de l'avis de M. Caphandaris, se résoudre si le Sénat se faisait l'interprète officiel des grandes collectivités sociales, du commerce, de l'industrie, des lettres, des sciences, des grandes masses rurales et ouvrières, enfin de tous les éléments où débordela vie, et qui créent la riches senationale. » Nous nous permettons de faire remarquer que tout cela se rapporte à la composition, alors que les attributions du Sénat sont limitativement fixées par la constitution et de façon que ce corps ne soit jamais rien de plus qu'un corps

consultatif et que, en cas de conflit entre les deux Chambres, le Sénat, fût-il professionnel ou non, ne voie jamais sa volonté l'emporter sur celle de la Chambre. Quant au choc qui pourrait avoir lieu entre les intérêts des différentes catégories sociales, M. Caphandaris espère que le contact fréquent entre les représentants des organisations professionnelles amènera fatalement l'entente et facilitera dans plusieurs questions la tâche des Chambres et du gouvernement. Il ne s'agit là, en tout cas, que d'une simple supposition ; ce qui n'empêche pas le leader du parti progressiste de plaider en faveur de l'affectation aux organisations professionnelles de vingt sièges qui, dit-il, leur ont été accordés par la constitution.

§ 5. La *cinquième question* que l'on discuta, fut celle de la participation du clergé au Sénat. Comme nous l'avons déjà vu, il ne s'agit pas de représentation du clergé à proprement parler, mais de la représentation de l'épiscopat grec. Encore sur ce point, la Chambre ne se mit pas complètement d'accord. En général, la plupart des orateurs se déclarèrent contre une telle participation et cela pour ne pas mêler l'Eglise aux luttes politiques.

« C'est une erreur, dit M. Nakos, que de vouloir faire intervenir le clergé dans la politique en admettant sa participation au Sénat ; le peuple hellène, fidèle à sa religion et à ses traditions nationales, a toujours tenu l'Eglise à l'écart des querelles politiques », ce qui n'est pas absolument exact. « Pourquoi vouloir perdre, dit-il, ce bien que d'autres peuples nous envient ? »

M. Papanastassiou n'est pas d'un avis différent ; l'affectation de deux sièges sénatoriaux au clergé n'aurait aucune influence sérieuse sur les affaires publiques. Le clergé, d'après lui, doit bien avoir une action sociale, mais non pas une action de parti.

M. Maccas se déclara aussi en faveur de l'exclusion du clergé du Sénat ; mais, sans prétendre, ainsi que le fit M. Nakos, que le peuple grec a toujours tenu son Eglise à l'écart des querelles politiques, il dit quelque chose de mieux, à savoir qu'il faut défendre, à l'avenir, l'Eglise contre toute tentative

d'exploitation politique. Bien que l'activité formidable de l'Eglise catholique romaine dans le domaine social et politique soit un fait incontesté, M. Maccas croit devoir rappeler les mots du Seigneur : « Mon royaume n'est pas de ce monde », afin d'appuyer son opinion que l'Eglise n'a rien à faire dans la vie publique. M. Michalacopoulos est également opposé à la représentation du clergé, estimant que l'Eglise doit se tenir à l'écart de la politique pour ne pas perdre de son prestige. M. Condylis est, lui aussi, d'avis que les intérêts de l'Eglise et l'attachement du peuple hellène à sa religion sont des raisons pour que le clergé s'abstienne de la politique. M. Euripaios plaide également en faveur de la même opinion; au contraire, M. Taliadouros parle en faveur de la participation du clergé au Sénat, ainsi que M. Livathinopoulos, qui, bien qu'il croie que le clergé doit être autorisé à se faire représenter au Sénat, a soin d'y mettre la condition que les éligibles soient de simples prêtres et que les prélats se limitent au rôle d'électeurs.

M. Tsaldaris fit remarquer que c'est la première fois que l'on veut ouvrir officiellement la porte de la politique au clergé et se demande si cette mesure est juste et utile. « Nombreux, dit-il, sont ceux qui en doutent; d'ailleurs, l'entrée du clergé au Sénat ne peut pas être considérée comme récompense des grands services rendus à la nation par l'Eglise »; ce serait d'ailleurs, croyons-nous, quelque chose que personne ne pourrait prétendre sérieusement. Parler de représentation de l'Eglise, ce n'est point parler de récompense; elle serait d'ailleurs venue si tardivement et serait si minime à l'égard des services immesurables rendus par ce corps ! Ce serait plutôt parler de continuation de ces mêmes services de la part de l'Eglise. « En tout cas, dit M. Tsaldaris, une chose est certaine, c'est que le clergé lui-même ne manifesta aucun empressement à siéger à la Chambre haute¹ ». Mais s'attendait-on de la part de l'Eglise à ce qu'elle fit des meetings ou qu'elle soumit des mémoires ? Et serait-ce conforme à la dignité de ce corps, deux fois millénaire et qui a assisté aux côtés de l'Etat hellénique, aux temps glorieux de l'Empire,

(1) M. Svolos dit justement le contraire, dans son excellente étude, déjà citée p. 206, n. 1.

d'implorer deux sièges dans un Conseil consultatif à l'Etat qu'elle a vu naître et dont elle avait, en grande partie, préparé la naissance? En outre, M. Tsaldaris, à une séance ultérieure, crut devoir attirer l'attention de la Chambre sur la question de savoir si les prélats et les prêtres sont des fonctionnaires publics ou non, car, dans le premier cas, il y aurait incompatibilité constitutionnelle entre leurs fonctions et celles d'électeurs. « Dans les pays, dit-il, où il y a séparation de l'Eglise et de l'Etat, les membres du clergé ne sont pas des fonctionnaires publics. Mais là, où, comme en Grèce, la séparation fait défaut, la question est discutée; d'aucuns soutiennent que, du moment que les ecclésiastiques prêtent serment, touchent des traitements et sont soumis à certains articles de la loi pénale, ce sont des fonctionnaires publics ». Sans vouloir entrer dans cette discussion, nous croyons que le traitement étant le signe le plus caractéristique¹ d'un fonctionnaire de carrière, on ne saurait qualifier de fonctionnaires que les prélats et non pas les prêtres et les moines. C'est d'ailleurs ce que dit la constitution elle-même qui, dans son art. 40 où il est parlé des inéligibilités, ne fait aucune mention du clergé, et, en ce qui concerne les fonctionnaires, ne proclame l'inéligibilité que de ceux rétribués par l'Etat. Même quant aux évêques, on pourrait prétendre qu'il s'agit là d'une indemnité analogue à celle accordée aux députés et aux sénateurs; on sait bien que le rôle du Saint-Synode est bien semblable à celui de la représentation nationale combiné avec celui du gouvernement. Cette indemnité serait due d'autant plus justement que l'Etat a exproprié l'Eglise de la plupart de ses biens. D'autre part, pour revenir à cette prétendue inéligibilité, quels sont au fond les motifs qui ont amené le législateur à frapper les fonctionnaires publics de cette mesure? C'est, d'abord, que la fonction de législateur est assez difficile et assez importante pour que

1. Cependant, le traitement n'est pas une condition indispensable de la qualité du fonctionnaire (v. Duguit, t. IV, p. 15). Ce qui fait le fonctionnaire, c'est la participation permanente et normale au fonctionnement d'un service public; ce que dit l'art. premier du projet de loi sur le statut des fonctionnaires déposé par le gouvernement français à la Chambre, le 1^{er} juin 1920, et qui qualifie de fonctionnaires tous ceux qui, à un titre quelconque, occupent un emploi dans les cadres permanents d'un service civil...

le député s'y consacre tout entier; puis, que, les fonctions publiques rentrant dans l'administration largement entendue, c'est-à-dire dans le pouvoir exécutif ou dans le pouvoir judiciaire, leur cumul avec le mandat de député serait un échec au principe de la séparation des pouvoirs : « Cet échec, dit M. Esmein (II, p. 318), se comprendrait d'autant moins que les Assemblées modernes n'ont pas pour unique mission de légiférer; elles contrôlent également le pouvoir exécutif; or, ne peut-on pas craindre que ce contrôle ne soit exercé sans indépendance par des députés qui, eux-mêmes, appartiendraient encore à l'administration ? » Nous laissons de côté la question de savoir s'il est sage, dans un pays tel que le nôtre, où la passion des fonctions publiques s'est très largement développée et où les fonctionnaires publics forment une portion remarquable de l'élite intellectuelle, de leur interdire l'accès au Parlement; nous rappelons seulement ce qui a lieu, par exemple, en Prusse où, en vertu de l'art. 11 de la constitution de 1920, les fonctionnaires, les employés et ouvriers d'Etat et des corporations de droit public, non seulement n'ont pas besoin de congé pour remplir leurs mandats de députés, mais, de plus, ils continuent de recevoir leurs traitements et salaires (art. 11, § 3). Mais cette question mise à part, nous nous demandons si quelqu'un eût pu voir, même dans le cas où le clergé serait considéré comme rentrant dans l'administration *lato sensu*, une violation du principe de la séparation des pouvoirs dans l'élection des membres de l'Eglise aux corps législatifs. Nous ne le croyons pas; l'Eglise est bien le corps de l'administration spirituelle qui se trouve en certains rapports avec l'administration politique, qui lui est même subordonné sous plusieurs points de vue, mais qui ne cesse de conserver son caractère essentiellement différent. Tout au plus, on ne saurait qualifier les prêtres de fonctionnaires publics, pas plus que les avocats, sans que ces derniers perdent ni l'électorat ni l'éligibilité. Quant à la question du serment prêté par le clergé, nous rappelons que d'autres professionnels tels que les médecins, etc., prêtent serment sans que celui-ci soit considéré suffisant pour les qualifier de fonctionnaires publics *stricto sensu*. Enfin, spécialement quant aux évêques, dans

le cas où l'on persisterait à les considérer comme des fonctionnaires, on pourrait établir, pour eux aussi, la même exception à l'article 40, § 1, que pour les professeurs titulaires des Universités et de l'Ecole polytechnique, qui peuvent être élus sénateurs au titre de l'une quelconque des trois catégories de l'art. 59 (art. 66, § 2). Enfin, pour revenir à M. Tsaldaris, après avoir fait entendre qu'il n'avait pas une opinion bien précise sur la nécessité de la représentation du clergé au Sénat, le chef du parti populiste crut de son devoir d'exprimer l'avis qu'il vaudrait mieux ne pas arriver à cette innovation et laisser le clergé loin de la politique.

S'appuyant sur ce qui a été dit précédemment, M. Caphandaris formula l'espoir que le gouvernement voudra se conformer aux sentiments de la Chambre et radier du projet la disposition concernant les deux sièges affectés au clergé.

§ 6. Quant au mode de l'élection des dix sénateurs qui doivent être élus par les deux Assemblées réunies, il n'y eut pas de divergences sérieuses. En parlant sur ce point, M. Michalacopoulos déclara qu'il était complètement d'accord avec le projet gouvernemental; ce que dirent également les autres chefs politiques, sauf M. Tsaldaris, chef de l'opposition, qui prétendit que la conséquence du mode d'élection prévu par le projet sera le succès de dix sénateurs appartenant au parti gouvernemental. Cela, fait-il observer, n'est point juste; il faut donc ou bien modifier le système prévu pour l'élection, ou bien laisser à la minorité le soin d'élire, elle aussi, un certain nombre parmi ces sénateurs, ou enfin procéder à leur désignation au système du scrutin uninominal ou de la proportionnelle.

Enfin, pour en finir avec la discussion du projet devant la Chambre, un point dont certains orateurs s'occupèrent, fut celui d'une limite d'âge pour les électeurs sénatoriaux. Sur ce point, M. Condylis émit l'opinion qu'une pareille limite n'est point nécessaire, alors que, tout au contraire, M. Aravantinos fit savoir que la Commission parlementaire avait demandé, à titre de garantie, de reculer la limite d'âge prévue par la disposition relative du projet Zavitzianos.

II. Au nom du gouvernement prirent la parole M. Zavitzianos, lors de la séance du 10 décembre, et M. Véniselos, Président du Conseil, dans la séance du lendemain.

§ 1. Quant à la première question, celle de l'institution du Sénat, M. Zavitzianos a cru superflu d'y insister. Indépendamment des opinions personnelles sur ce sujet, la constitution du Sénat est indispensable, dit-il, pour compléter le fonctionnement du régime. Ce qu'a fait également remarquer, le lendemain, M. Véniselos. « Il ne s'agit pas, a-t-il dit, de discuter si le Sénat est nécessaire ou non, mais de savoir comment constituer une institution prévue par la Charte et que nous sommes appelés à organiser ». Mais, comme on a voulu rappeler que le leader libéral avait repoussé la même institution en 1911, il a cru devoir se justifier en disant que, bien qu'étant alors, en principe, partisan du Sénat, il estimait que cette institution, loin de contribuer à l'œuvre du gouvernement, lui aurait apporté des entraves. « Nous avions devant nous, en 1911, dit-il, une masse colossale de travail législatif et le Sénat serait un rouage qui empêcherait d'expédier rapidement la besogne. Mais aujourd'hui, la situation n'est plus la même. La présence du Sénat ne sera plus une entrave au vote rapide des lois. » Est-ce que tout cela est absolument exact ? Est-ce que, à l'heure actuelle, l'on n'est pas en train de préparer un travail législatif des plus sérieux et des plus importants ? Et comment ferait-on autrement, alors qu'il est de toute nécessité d'accommoder notre législation, en majeure partie surannée ou incomplète, aux conditions sociales et économiques d'après-guerre, aux progrès réalisés et se réalisant tous les jours sur le plan scientifique et technique en Occident ? Pour M. Véniselos, son argument d'autrefois contre le Sénat ne vaut plus aujourd'hui. Il est vrai qu'il reconnaît que le Sénat entravera la besogne législative, « mais si la Chambre haute entraîne, dit-il, quelques retards, cela nous débarrassera de lois votées au petit bonheur. » Et comme pour corroborer un argument aussi faible, il croit devoir y ajouter, avec une agitation mal dissimulée : « Et puis, je le répète, nous devons réaliser une

disposition impérative de la constitution. Compléter le fonctionnement du régime, est une nécessité positivement pressante. Nous avons établi depuis quatre ans et demi la République et nous n'avons rien de plus que la Chambre qui existait déjà dans le régime antérieur. » Est-ce que le Président du Conseil croit, en s'exprimant ainsi, que le Sénat est inséparable du régime républicain et que ce régime ne puisse se concevoir qu'avec le système bicaméral ?

Quant à l'objection concernant les frais que la nouvelle institution entraînera, M. Venizelos croit que, si appauvri que soit un pays, il ne doit pas reculer devant les dépenses qu'exige le bon fonctionnement de son régime. « Si le Sénat est une dépense nécessaire, cette dépense doit être faite, conclut-il. » Mais cela ne constitue point un argument en faveur de la dépense, parce que la question de savoir si le Sénat est nécessaire ou non est précisément ce que l'on a à démontrer.

§ 2. Puis, examinant la question de savoir si le Sénat doit être recruté au premier ou au second degré, M. Zavitzianos constate qu'il existe un aspect de la question auquel aucun des orateurs de la Chambre n'a touché : qu'il ne peut pas être question de l'élection au second degré, car celle-ci exige l'existence d'un système spécial offrant toutes les garanties requises. « Mais je déclare, dit-il, en qualité de membre du gouvernement, que, pour des motifs d'une haute importance politique, il ne suffit pas que ce système offre toutes les garanties d'une bonne élection ; il ne doit pas exiger un temps trop long pour son application ». Si nous saisissons bien les paroles de M. le ministre, le grand défaut que présente l'élection au second degré consiste en ce qu'elle exige un temps trop long, ce qui est contraire à « des motifs d'une haute importance politique ». Puis, passant en revue les différents systèmes d'élection au second degré, M. Zavitzianos fait remarquer que presque tous ont pour base les conseils communaux et municipaux. Quant au système de M. Nakos, sans compter qu'il inspire des doutes quant au bon choix des personnes, il a aussi, de l'avis du ministre, le défaut d'être

un système nécessitant la rédaction de nouveaux rôles électoraux et l'application d'une série d'autres mesures. Le gouvernement, continue-t-il, maintient son opinion que les Conseils communaux et municipaux n'offrent pas toutes les garanties requises pour l'accomplissement d'une mission aussi difficile. En outre, lorsqu'ils ont été élus, les Conseils existants n'ont pas reçu un semblable mandat, car il n'était pas alors question du Sénat¹. Comme on pourrait alléguer que rien n'empêchait de procéder à de nouvelles élections de Conseils municipaux et communaux, M. le ministre de l'Intérieur croit qu'une pareille mesure aura pour conséquence de provoquer des lenteurs que le gouvernement tient absolument à éviter. Puis, comme certains avaient soutenu que le gouvernement pouvait appliquer dès maintenant l'autonomie administrative à tout le pays et procéder à l'élection des Conseils généraux, M. Zavitzianos ne se rallie pas à cette opinion, car un tel procédé équivaldrait, dit-il, à porter un coup mortel à l'autonomie administrative; on introduirait ainsi l'esprit de parti dans les Conseils généraux, dès le début. Pour tous ces motifs, comme conclusion, il propose que le Sénat soit élu au suffrage direct, sans que cela empêche de suivre, si les conditions se modifient plus tard, un autre système lors du renouvellement partiel de la Chambre haute.

M. Véniselos, tout en se déclarant en faveur de l'élection au second degré, croit toutefois qu'il est impossible d'attendre jusqu'à ce que les organes administratifs nécessaires à cette fin, à savoir les Conseils généraux, soient constitués. Il est, dit-il, pour le suffrage indirect, parce qu'il tient à ce qu'il y ait une différence entre le mode de recrutement du Sénat et celui de la Chambre, et il espère qu'au moment où il faudra renouveler le premier tiers du Sénat, on se trouvera en mesure de procéder par la voie du suffrage indirect.

Quant à la circonscription électorale, bien que M. Zavitzianos se fût prononcé d'abord pour la circonscription la plus large, on a constaté, après mûr examen, que ce système, s'il a son bon côté, présente aussi des difficultés. La première

1. Nous avons déjà exposé nos opinions à l'égard de la *possibilité* (et non pas de la *nécessité*) de l'élection du Sénat au second degré et nous allons y revenir, encore une fois, plus loin.

consiste, de l'avis de M. le Président, en ce que les hommes politiques en Grèce ne sont pas très connus au delà des limites d'un département. Mais cela, croyons-nous, n'a pas grande importance, étant donné que dans les dernières élections, ainsi qu'en d'autres autrefois, le peuple n'a pas voté en faveur de personnes, mais pour le parti. Pourtant, le gouvernement a jugé préférable d'adopter le département comme circonscription électorale, l'application du scrutin uninominal ne lui paraissant pas applicable non plus.

Sur la fixation d'une limite d'âge pour les électeurs sénatoriaux, M. Zavitzianos, estimant qu'il serait souhaitable que les sénateurs fussent élus par des collèges électoraux autres que ceux qui élisent les députés, avait songé à imposer quelques restrictions en ce qui concerne l'âge des électeurs; mais cette mesure devant avoir pour conséquence la rédaction de nouveaux rôles électoraux, puisque ceux qui existent donneraient lieu à de nombreuses instances, le gouvernement se voit forcé de renoncer à cette idée et de limiter les différences à celle des circonscriptions électorales.

§ 3. En ce qui concerne la troisième question, celle du système électoral à adopter, M. Zavitzianos estime qu'on ne doit pas s'écarter du système majoritaire. « La proportionnelle conduirait, dit-il, le pays à l'anarchie ou à la dictature. Si le parlementarisme en Europe traverse une crise, cela est, selon le ministre, l'effet de la proportionnelle qui a amené tels pays à l'impossibilité d'avoir un gouvernement, qui a donné à d'autres des gouvernements faibles et indécis¹. Nous ne sommes pas complètement d'accord avec M. Zavitzianos sur les motifs de la crise du parlementarisme qui se trouve

1. M. Zavitzianos fait ici allusion, sans doute, à ce qui a eu lieu en France et ailleurs. En effet, en France, la loi du 12 juillet 1919, constituant un compromis provisoire entre la règle de la majorité et la représentation proportionnelle, compromis ayant pour but de tenter une expérience sans compromettre la stabilité du régime, a rendu en effet difficile la constitution d'une majorité de gouvernement, et ce phénomène, déjà observé dans certains pays, Belgique, Allemagne, s'est manifestée avec non moins de vigueur en France de 1924 à 1926. V. Esmein, I, 346 et s. Ainsi, en raison de l'hostilité au principe de la proportionnelle manifestée par la majorité des électeurs de 1924, autant qu'en raison des déceptions politiques provoquées parmi les vaincus, la loi de 1919 était-elle vouée à une prompte disparition. Le 21 juillet 1927, une nouvelle loi instituant le scrutin uninominal se faisait jour.

plus ou moins dépaycé au milieu des conditions sociales actuelles et qui doit tâcher de s'accommoder aux exigences de la réalité, mais on ne peut nier que, bien que séduisante comme conception, la proportionnelle ne présente pas au point de vue pratique les mêmes avantages qu'au point de vue théorique. D'ailleurs, M. Zavitzianos fait une très juste observation, à savoir : qu'il n'y a pas en Grèce de partis de principes, ce qui est la présupposition indispensable pour l'application de la proportionnelle; il n'y a, le parti communiste excepté, que des factions; cela n'empêche pas notre constitution (art. 5) de parler formellement de partis dans les Assemblées.

M. Tsaldaris ayant fait remarquer que, le Sénat ne jouant aucun rôle quant à la constitution et au sort des ministères. l'adoption de la proportionnelle ne serait pas, dans le cas du Sénat, aussi préjudiciable que dans celui de l'élection de la Chambre basse, M. Zavitzianos répond qu'il y aurait ainsi deux systèmes électoraux, ce qu'il voulait éviter. En effet, celui des deux systèmes qui est reconnu le meilleur, soit absolument, soit dans le pays considéré, doit être appliqué aux deux Assemblées; « il n'y a pas de raison, dit M. Duguít (II, 560), de ne l'appliquer qu'à une seule, car alors le mode de nomination de celle-ci serait bon et celui de l'autre défectueux. » Pourtant, le même théoricien reconnaît que pour obtenir une Chambre haute, appelée à exercer une action modératrice, il faut qu'elle soit élue au second degré dans lequel la sélection sera plus grande que dans la Chambre basse (*ibid.*, p. 559.).

D'après M. Véniselos, la proportionnelle est un système qui peut avoir du bon et du mauvais selon les circonstances : « en 1926, dit-il, après une lutte politique aiguë, elle s'indiquait, comme je l'ai dit alors à M. Papanastassiou; en effet, la proportionnelle nous a rendu des services en ce temps-là; c'est d'elle aussi qu'est venu le cabinet œcuménique. » En tout cas, ce service ne semble pas à M. Véniselos d'une importance particulière. « Ce cabinet, dit-il, aurait pu se constituer même sans la proportionnelle, car M. Caphandaris était disposé à demander la coopération des partis de la minorité. » Mais aujourd'hui, M. Véniselos n'est plus favo-

nable à ce système. « Qui pourrait nier, demande-t-il, que la proportionnelle s'est usée en même temps que le Cabinet œcuménique? Parce que le système a réussi une fois, ce n'est pas une raison pour que nous y persistions. » Mais on pourrait dire sur le même ton : Parce que le système a réussi une fois, ce n'est pas une raison pour que nous n'y persistions pas! « Si nous l'avions maintenu, continue M. Véniselos, nous aurions couru le risque d'amener la dislocation complète du régime parlementaire. » Mais M. le Président, malgré tout, ne veut pas condamner le système : « Pour ce qui concerne le Sénat, je trouve, dit-il, sérieuses les objections contre le système majoritaire. Je ne repousse pas la représentation proportionnelle que pour la Chambre, mais du moment que le Sénat n'aura pas à décider du sort des gouvernements, je suis prêt à accepter pour le Sénat la représentation proportionnelle. » Et, comme pour blâmer l'opposition de M. Zavitzianos, « nous ne pouvons pas, ajoute-t-il, constituer le second corps législatif en opposition absolue avec tous les partis¹. »

Après une pareille péroraison, on serait tenté de croire que la proportionnelle allait être adoptée. Pas du tout; au lieu d'un système quelconque d'élection proportionnelle, M. Véniselos proposa un amendement à l'art. 5 du projet, amendement *sui generis* et ne s'appuyant que sur l'arbitraire le plus pur. Alors que le texte primitif de l'art. 5 portait : « L'élection des sénateurs s'opère selon les dispositions de la loi sur les élections des députés, telle qu'elle est modifiée par la présente loi », le nouveau texte porte, après l'amendement proposé par M. Véniselos et adopté par la Chambre, l'adjonction de l'alinéa suivant : « Sont considérés comme élus sénateurs, ceux qui obtiennent la majorité relative. Toutefois, dans les circonscriptions élisant trois sénateurs, un siège est attribué à la minorité si elle réunit le tiers au moins des suffrages exprimés; dans les circonscriptions élisant quatre ou cinq sénateurs, un siège est attribué à la minorité si elle réunit le tiers des voix et deux si elle réunit le quart. Au

1. Il est à remarquer que « tous les partis » y compris ceux qui coopèrent avec le parti libéral, dont ils ne sont d'ailleurs que des ramifications, comptent à peine une cinquantaine de députés sur un ensemble de 250.

delà de sept sièges, le tiers est attribué à la minorité si elle réunit le tiers des voix. » Ainsi qu'on le voit, loin d'adopter tel ou tel système, M. Véniselos a cru meilleur d'en créer un autre, dans le but de favoriser, dit-il, l'élection de ses adversaires. Pourtant malgré cet amendement, il ne faut pas croire que l'opposition sera très favorisée, étant donné que la plupart des circonscriptions élisent un ou deux sénateurs.

§ 4. Quant à la représentation professionnelle, déclara M. Zavitzianos, elle a été examinée de tout temps par le gouvernement dans un esprit de sympathie envers les classes professionnelles, non pas parce que le ministère craignait que ces représentants fussent exclus du Sénat, mais parce qu'il désirait qu'outre les classes professionnelles, les organisations professionnelles aient aussi leurs représentants à la Chambre haute. Bien que le gouvernement se soit heurté sur ce point à des réactions ou à des doutes quant à l'organisation réelle des associations professionnelles, « il a cependant estimé, continue M. Zavitzianos, qu'il ne devait pas renoncer à sa ligne de conduite. Il a pensé, en effet, qu'il *existe une conscience professionnelle* qui garantit la bonne élection des représentants ». Il s'agit là d'une très juste observation, car ce qui doit être représenté ce sont surtout ces « consciences » des professions particulières, consciences qui aboutissent tôt ou tard à une manifestation plus concrète, celle de l'organisation en syndicats. M. Zavitzianos estime que la difficulté résultant de la multiplicité des associations pourra être tournée du moment où le droit d'élection sera accordé aux personnes juridiques de droit public. C'est dans cet ordre d'idées que l'on assure la représentation au Sénat aux intellectuels, à savoir académiciens, professeurs des Universités et des autres écoles supérieures; mais on pourrait objecter, croyons-nous, qu'il ne s'agit là que d'une minorité — nous sommes d'accord, minorité qui se trouve en tête du mouvement intellectuel en Grèce — et qu'il y a en outre une majorité dont la valeur ne doit pas toujours être jugée analogue aux postes occupés par ses membres. Il y aura aussi des représentants des commerçants et des industriels

(bien que ces deux branches n'aient pas toujours les mêmes intérêts), des artisans, des petits commerçants, des organisations rurales ainsi que de la C. G. T. de Grèce.

M. Véniselos « accueille à bras ouverts les représentants des classes professionnelles, et il souhaite que la façon dont ils rempliront leur mandat l'amène bien vite à élargir leur représentation ».

§ 5. En parlant de la représentation du clergé au Sénat, M. Zavitzianos fait remarquer qu'il n'existe pas d'opposition en Grèce entre l'Etat et l'Eglise dont il fait l'éloge en termes respectueux : le gouvernement, dit-il, considère la contribution de l'Eglise comme précieuse et cela d'autant plus que les membres de l'Eglise n'ont pas même le droit de vote. « On a soutenu, dit-il, que la mission de l'Eglise est principalement spirituelle; mais aucune mission ne peut être remplie sans moyens matériels. Par conséquent, la participation de l'Eglise au Sénat facilitera l'accomplissement de cette mission ». Nous parlâmes de cette question ailleurs ; c'est pour cela que nous nous contentons de dire ici que l'Eglise chrétienne n'a pas comme idéal de se retirer de ce monde; elle est surtout un corps militant qui « doit toujours lutter contre les puissances du mal » afin de se montrer digne de sa destination et de se conserver vivante. Ce serait une méconnaissance de l'histoire que de prétendre le contraire. Les luttes nationales de l'Eglise d'Orient sont aujourd'hui finies. Les peuples chrétiens sont libres, il y a longtemps. Que l'Eglise ne repose plus sur ses lauriers, mais qu'elle reprenne sa place de combattant dans les luttes sociales dont les aventures de ses peuples en Orient l'ont bannie. Et où pourra-t-elle faire entendre sa voix, pleine de modération chrétienne, de sagesse et d'impartialité, si ce n'est dans les représentations nationales des Etats orthodoxes? C'est ce qu'on voit depuis longtemps en Roumanie, c'est ce qu'on pratique chez les nations conduites par l'Eglise catholique romaine, c'est ce que le monde chrétien protestant considère comme la chose la plus naturelle.

A l'encontre de M. Zavitzianos, M. Véniselos avoue que les objections qu'on a soulevées contre la participation du

clergé l'ont convaincu que le gouvernement ne doit pas insister sur ce point. Pour ce qui concerne les deux sièges que l'on avait réservés au clergé, M. le Président du Conseil propose à la Chambre un amendement à l'art. 1 du projet de loi, d'après lequel le nombre des sénateurs devant être élus directement par le peuple est porté à 92, les deux sièges précédemment attribués au clergé étant destinés aux ouvriers et aux cultivateurs.

§ 6. Enfin, quant au mode d'élection des dix sénateurs qui vont être désignés par les deux Assemblées réunies, M. Véniselos exprime son regret de ne pas se trouver d'accord sur ce sujet avec M. Tsaldaris. « Laissez, dit-il, le gouvernement montrer comment il entend ses devoirs. » Mais une telle question ne doit pas dépendre de la bonne volonté de la majorité; elle doit être réglementée une fois pour toutes d'après un système rationnel.

III. § 1. C'est dans ces circonstances et après avoir subi divers amendements, dont les plus importants furent ceux que nous avons mentionnés, que le projet de M. Zavitzianos fut voté en son ensemble dans la séance du 13 décembre et que, devenu loi, il fut publié dans le Journal Officiel, un mois plus tard, le 16 janvier 1929¹. D'après la rédaction définitive, le Sénat comprend 92 sénateurs élus directement par le peuple, 18 désignés par les associations professionnelles et 10 élus par la Chambre et le Sénat réunis. La circonscription électorale embrasse le département, et la mesure électorale pour chaque siège est de 68.940 habitants.

§ 2. Les musulmans de Thrace, au nombre de 102.433, et les juifs de Thessalonique, au nombre de 48.078, forment deux collèges séparés, qui élisent un sénateur chacun. Cette disposition, figurant également dans le décret du 11 juillet 1928 (art. 1. §§. 6 et 7), concernant les élections à la Chambre des députés, ne peut se justifier que par des raisons purement politiques. Au point de vue théorique, une pareille mesure est évidemment une violation de la constitution qui, proclamant l'unité du corps électoral, ne lui reconnaît d'autres frac-

1. *Journal Officiel*, I, n° 17, du 16 janvier 1929 (loi n° 3786, περί συγκροτήσεως Γερουσίας).

tionnements que ceux des circonscriptions géographiques.

§ 3. Les 18 sénateurs qui représentent les classes professionnelles sont répartis entre les différents groupements de la manière suivante : *a*) Chambres de commerce et d'industrie (pour l'ensemble du territoire) 3 dont l'un pour la marine; *b*) Chambres professionnelles et de l'artisanat 3; dans les villes où il n'y a pas de Chambre professionnelle, le droit de vote revient à la section professionnelle des Chambres de commerce et d'industrie; *c*) Chambres d'agriculture 5; *d*) Chambres de travail 4; et *e*) Hommes de science, artistes, littérateurs 3. Dans cette dernière catégorie sont comprises l'Ecole polytechnique et la Chambre technique qui élisent ensemble un sénateur; les Universités, l'Académie, l'Ecole des Hautes études commerciales et l'Ecole supérieure d'agriculture qui élisent ensemble deux sénateurs. Jusqu'à la fondation des Chambres d'ouvriers, l'élection des sénateurs de cette catégorie s'opèrera par le Conseil directeur de la C. G. T. de Grèce.

Ces 18 sénateurs sont élus pour trois ans par les Conseils ou Comités d'administration des organisations compétentes. Pour avoir droit de vote, les membres de ces conseils doivent être citoyens hellènes et âgés de 21 ans révolus. Les Chambres de commerce et d'industrie, les Chambres professionnelles agricoles et ouvrières doivent renouveler leurs conseils administratifs dans le courant de janvier 1929, de sorte que les sénateurs seront élus par de nouveaux Conseils.

Quant aux dix sénateurs élus par les deux Chambres, ils sont désignés de la manière et parmi les personnes prévues par le projet déjà analysé. Outre les catégories de personnes déjà citées, peuvent être élus sénateurs par la Boulé et le Sénat les commissaires généraux du gouvernement près la Cour des Comptes, les conseillers légistes, les professeurs des Ecoles assimilées à l'Université, les directeurs généraux et les directeurs des ministères.

§ 4. Ainsi donc, après que trois Chambres diverses et des centaines d'orateurs se sont évertués à parler sur l'institution du Sénat, on aboutit à la loi du 16 janvier, conformément à laquelle le Sénat grec va se constituer pour la première

fois le 21 avril. Ceux qui apprécieront dans les pages précédentes les débats parlementaires relatifs à ce sujet, seront sûrs qu'il ne s'agit que d'une création du gouvernement, et que l'institution, loin de satisfaire à un vœu de la représentation nationale, conserve toujours des adversaires irréductibles qui la déclarent pour le moins inutile et des partisans plutôt froids qui se demandent si la part attribuée à ce corps peut lui assurer des éléments de vitalité suffisants.

Tout en faisant les commentaires et les observations que nous crûmes utiles, nous nous bornâmes jusqu'ici à faire plutôt œuvre d'historien de droit constitutionnel. Pourtant, nous n'avons pas caché jusqu'à présent notre opinion sur l'institution du Sénat : elle n'est pas précisément ce que nous souhaitons à notre pays ; elle n'est pas ce que les besoins de la vie sociale contemporaine semblent réclamer. Dans la partie suivante de notre étude nous allons parler du déclin et de la faillite de cette institution en général, pour finir par examiner la situation du Sénat dans les cadres de notre Etat et de notre société. Mais avant d'aborder ce sujet, nous traiterons dans le chapitre suivant du suffrage universel direct et des moyens de différenciation des deux Chambres.

CHAPITRE V

Le suffrage universel direct et les moyens de différenciation des deux Chambres.

§ 1. Le suffrage universel direct et le dogme de la souveraineté nationale. — § 2. Le suffrage universel direct comme mode de recrutement du Sénat et ses avantages au point de vue administratif. — § 3. La démocratisation du Sénat. Tentatives d'appliquer le suffrage universel direct au Sénat français. — § 4. Chambres hautes recrutées au suffrage universel direct. — § 5. Inconvénients qu'aurait entraînés au point de vue du fonctionnement du régime parlementaire l'application d'un tel système. § 6. Raisons imposant la différenciation des deux Chambres. — § 7. Moyens de différenciation de deux Chambres élues au suffrage universel direct. — § 8. Sur les difficultés à obtenir une différenciation effective entre les deux Chambres.

§ 1. Nous avons formulé, çà et là, dans les chapitres précédents, en ce qui concerne le Sénat grec et sa composition, telle qu'elle est prévue par le projet Zavitzianos et par la loi du 16 janvier 1929, quelques remarques plus souvent d'ordre pratique que théorique. Ce qui nous semble devoir attirer particulièrement l'attention, c'est qu'on y trouve un principe, qui a été adopté finalement, plus ou moins sans détour, et qui au point de vue théorique présente un grand intérêt : c'est justement le principe du recrutement du Sénat au suffrage universel et direct. Conforme à l'esprit démocratique, un tel procédé constitue, on le sait, une tentative pour éloigner autant que possible le Sénat actuel de ses origines aristocratiques et antirépublicaines et lui donner, tant bien que mal, un droit de cité dans la démocratie moderne. On peut dire que c'est là la dernière démarche que les partisans du système bicaméral ont tentée en vue de sauver cette institution qui périclite tous les jours.

Ce n'est, en effet, qu'une tentative de concilier l'institution du Sénat avec la fausse théorie de la souveraineté nationale, qui pourtant, puisqu'elle n'est qu'une et uniforme, tout au moins dans les Etats unitaires, ne saurait avoir deux représentations différentes, ou comme on le veut, une seule, mais bipartite. Ce point de vue mis à part, on ne peut pas comprendre un Sénat « républicanisé », élu autrement qu'au suffrage universel direct¹. En effet, tant qu'on met à la base de la représentation le principe de la souveraineté nationale, l'élection à plusieurs degrés est impossible, parce que, à la volonté du corps électoral proprement dit, se serait substituée celle des électeurs au deuxième et au troisième degré.

§ 2. Pourtant, on ne veut pas prétendre qu'en Grèce les motifs de l'application du suffrage universel et direct doivent être recherchés dans cet esprit de démocratisation. M. le ministre de l'Intérieur l'a déclaré catégoriquement, en précisant, ainsi que nous l'avons vu, que, si l'on a recours au système direct, ce n'est que pour la raison que les conseils municipaux et communaux ne présentent pas des garanties suffisantes d'ordre politique et que les conseils généraux des départements ne sont pas encore constitués. Mais cela n'empêche pas que le procédé adopté par la loi grecque soit conforme aux tendances les plus récentes et en même temps les plus conciliantes avec l'esprit démocratique. De plus, au point de vue administratif, on ne peut que se féliciter d'une telle disposition, étant donné que la loi de 1884 a eu, en France, le grand tort d'introduire la politique dans les conseils généraux, municipaux et communaux, qui devaient y rester étrangers. Sans s'en apercevoir même, les conseils font preuve de trop d'esprit de parti, ce qui est de nature à préjudicier à la bonne gestion des affaires locales.

§ 3. L'élection du Sénat au suffrage universel et direct est, comme on sait, contraire à l'origine et au sens politique.

1. Suffrage universel et suffrage universel direct sont deux idées qui s'identifient complètement dans la démocratie moderne; v. Duguît, *Traité*, IV, p. 2.

tout au moins primitif, de cette institution. C'est pour cela que nombre d'Etats et des plus développés, comme la France, n'y ont pas encore abouti et n'y pensent que peu. Cela ne veut pas dire que des tentatives n'aient pas été faites, dans ce but, même en France. L'idée que le Sénat est un corps législatif fonctionnant dans la République, était une raison, et elle l'est aussi aujourd'hui, pour plusieurs personnes, pour qu'il soit élu de la même façon que la Chambre ou à peu près.

Il y a presque 60 ans, M. Dufaure, alors vice-président du Conseil, déposait, le 19 mai 1871, sur le bureau de l'Assemblée nationale un projet de loi « sur l'organisation des pouvoirs publics ». Aux termes de ce projet, le Sénat devait être formé de 275 membres, citoyens français, âgés de 35 ans au moins, nommés pour 10 ans et renouvelés par cinquième tous les deux ans, composé enfin de trois membres par département et un seul pour le territoire de Belfort ainsi que pour chacune des colonies. Cette élection devait avoir lieu au *suffrage universel direct*, afin, était-il dit dans l'exposé des motifs, d'assurer au Sénat « un rang et une puissance qui ne permettent de voir en lui l'inférieur de l'autre Chambre ». Le scrutin de liste par département était également adopté, et comme il importait de conserver à cette Chambre haute « *ce caractère vraiment sénatorial qui consiste dans l'autorité de l'expérience* », il était indispensable qu'elle fût exclusivement recrutée parmi ceux « qui en offrent les signes, du moins apparents », raison pour laquelle — et c'était là une des caractéristiques fondamentales du projet — les catégories de citoyens, dans lesquelles les sénateurs pouvaient être pris, étaient limitativement énumérées dans le projet (art. 5). Ce dernier fut, en son ensemble, assez mal accueilli; il consacrait le principe de l'élection par le suffrage universel direct, mais il restreignait ses choix; une autre particularité contestable était l'égalité établie entre les différents départements, car M. Dufaure voyait dans le sénateur « le représentant de cette unité morale dont le temps a fait une unité historique, le département », sans tenir compte de l'inégalité de population. Il y avait là, particulièrement dans l'expression de M. Dufaure, quelque chose donnant à penser en même temps à la représentation des groupes.

Puis, dans le projet de constitution déposé par M. Thiers, le 19 mai 1873, il y avait une disposition analogue, tendant à faire élire les sénateurs pour 10 ans au suffrage universel et dans des catégories (v. *Journ. Off. Assemblée nationale*, séance du 20 mai 1873, p. 3, 208). Le dépôt de ce projet contribua, comme on sait, à ce que M. Thiers fût renversé le lendemain même.

Dans la même Assemblée nationale la question de l'élection du Sénat au suffrage universel fut posée une fois encore, sous les conditions que voici : M. le duc de Broglie qui avait déposé, le 15 mai 1874, un projet d'organisation de la Chambre haute, basé sur des principes tout différents de ceux contenus dans le projet Dufaure, voyait dans le Grand Conseil, c'est-à-dire la seconde Chambre, non seulement un organe de contrôle et de résistance à la force parlementaire, mais de plus, un pouvoir médiateur entre l'Assemblée, élue par le peuple, et le pouvoir exécutif et voulait en faire « *le défenseur accusé du principe d'autorité* ». Les membres du Grand Conseil étaient : a) ceux élus par les départements, c'est-à-dire par un collège électoral départemental dont les 2/6^{es} étaient formés par les contribuables les plus imposés à la contribution foncière et un autre sixième par les citoyens les plus imposés à la contribution des patentes; b) les membres de droit; c) les membres nommés par le pouvoir exécutif qui, sauf dix que le président de la République avait le droit de choisir parmi les citoyens qui avaient rendu des services à l'Etat, devaient appartenir à l'une des dix-neuf catégories limitativement déterminées. Le projet du duc de Broglie, bien qu'amendé par la Commission des Trente, ne rencontra, on le sait, que peu de sympathie, et il se brisa contre la coalition des bonapartistes, de la gauche et de l'extrême droite. C'est alors que cette coalition alla même jusqu'à adopter un amendement de M. Pascal Duprat, tendant à faire élire le Sénat par les mêmes électeurs que la Chambre, c'est-à-dire au suffrage universel direct. L'amendement aurait été voté définitivement, si le rapporteur de la Commission des Trente, M. Lefèvre-Portalès, n'avait déclaré que le vote émis était incompatible avec les idées professées par la Commission, et que celle-ci ne croyait pas pouvoir prendre

part à la discussion en aucun cas. L'amendement Pascal-Duprat une fois avorté, l'Assemblée adopta un autre amendement, déposé par M. Bardoux, et qui rétablissait les catégories d'éligibles; mais les droites se ressaisirent et refusèrent de passer à une troisième délibération. Trois nouveaux projets furent ensuite déposés à l'Assemblée : celui de M. Waddington qui établissait l'élection du Sénat par les conseillers généraux et conseillers d'arrondissement, par les membres de l'Institut et par l'Assemblée nationale; celui de M. Vautrain qui confiait à des assemblées primaires, composées de tous les électeurs de l'arrondissement, le choix de délégués, à raison d'un pour cent, qui procéderaient à l'élection sénatoriale; enfin, et c'est ce qui nous intéresse le plus, celui de M. Clapier qui prévoyait un Sénat composé de 86 membres inamovibles, nommés par le président de la République, et de 174 membres élus à temps par le département au suffrage universel direct, comme les députés.

Après que d'autres projets eurent été présentés à l'Assemblée, ce n'est qu'un projet transactionnel, appelé projet Wallon, qui, après avoir été discuté en trois longues séances, le 22, 23 et 24 février, finit par être adopté. La caractéristique de la nouvelle loi était la part faite aux délégués des Conseils municipaux et l'égalité établie entre toutes les communes, et dans laquelle on avait cherché à réaliser une idée qui était chère aux partis antirépublicains: le contre-poids à la loi du nombre¹. La conséquence, qui en résultait, à savoir la prépondérance que cette organisation assurait aux populations rurales, n'était point de nature à leur déplaire. En effet, la majorité monarchiste de l'Assemblée, qui votait une constitution républicaine parce qu'elle s'y voyait contrainte, voulait, ainsi qu'il a été déjà dit, faire du Sénat un corps conservateur et pondérateur et croyait pouvoir obtenir ce résultat en assurant dans l'élection la prépondérance aux Communes rurales qui étaient très nombreuses et devaient, croyait-on, constituer pour longtemps encore l'élément conservateur; ce que les événements devaient

1. Voir sur la loi du nombre l'étude de M. G. Valmor, *La loi du nombre, notre principe de gouvernement*, Paris, 1918.

d'ailleurs démentir. C'est donc à juste titre que Léon Gambetta disait à propos de ce Sénat, le 23 avril 1875, dans son discours de Belleville : « Après la délibération commune que va-t-il sortir des urnes ? Un Sénat ? Non, citoyens, il en sortira le Grand Conseil des Communes françaises ! (*Année politique*, 1875, p. 937. *Discours de Gambetta*, publiés par J. Reinach, t. IV, p. 314. Cf. *Gambetta, sa vie, son œuvre*, p. 117).

Mais au fur et à mesure que l'esprit démocratique se consolidait et se développait en France, un mouvement se faisait jour : rendre l'institution du Sénat plus conforme à l'esprit de la République. En effet, la loi du 24 février 1875 présentait deux traits originaux, la magistrature viagère des 75 sénateurs inamovibles, au fond inconciliable avec le principe de la souveraineté nationale, et l'égalité de tous les Conseils municipaux dans les élections des sénateurs, qui violait la loi du nombre sans se rattacher franchement à la représentation des intérêts. Le parti républicain, mécontent de ces caractéristiques du Sénat, a su persévérer dans ses efforts qui aboutirent à la révision de 1884. Avant de donner une analyse rapide de la loi du 9 décembre 1884, il convient de noter que l'élection au suffrage universel direct fut même votée à un moment donné, le 2 décembre 1884, par la Chambre des députés, en majorité républicaine ; mais, en définitive, les deux assemblées se rallièrent aux vues du gouvernement, telles qu'elles virent le jour dans la loi du 9 décembre 1884. Ce qui constitue la plus importante caractéristique de celle-ci, c'est que les 75 sénateurs inamovibles furent supprimés pour l'avenir et remplacés par un nombre égal réparti entre les départements les plus peuplés (art. 2). D'autre part, le collège électoral fut modifié en ce sens qu'il n'était plus attribué un seul délégué à chaque Conseil municipal, mais que le nombre des délégués en question variait maintenant entre un et trente, d'après le nombre des membres dont chaque conseil était composé. Ainsi que le fait remarquer M. Duguit (*L'élection des sénateurs*, p. 42), tandis que, en 1875, on donnait la prépondérance aux campagnes, en 1884, on l'assurait aux centres urbains de moyenne importance.

Certes, on était encore bien loin du suffrage universel

direct; mais on ne peut pas nier que la révision de l'ancienne loi et la nouvelle composition du Sénat, établie en 1884, ont eu pour but et pour effet de diminuer les différences existant entre les deux Chambres. On établit même les mêmes incapacités pour les membres des deux Assemblées; le choix des sénateurs, ainsi que celui des députés, n'est pas restreint dans des catégories de citoyens limitativement déterminées, la loi du nombre est respectée également dans les élections sénatoriales, enfin, tous, sénateurs et députés, sont élus au suffrage universel, direct les seconds, au second ou plutôt au troisième degré les premiers.

Mais le mouvement tendant à républicaniser, pour ainsi dire, le Sénat, ne devait point s'arrêter ici. Une dizaine d'années plus tard, à la séance du 16 juin 1894, des propositions de loi sur l'élection de la Chambre haute ont été déposées à la Chambre des députés : l'une par M. Maurice Faure, la seconde par M. Guillemet. La première établissait comme mode d'élection des sénateurs le suffrage universel direct au scrutin de liste par département; l'autre tendait à une modification du suffrage universel indirect, alors en pratique, en introduisant au collège électoral un élément, non pas nouveau, mais renouvelé : en effet, la proposition Guillemet, tendait à faire élire les délégués par tous les électeurs de la commune, à la veille même des élections sénatoriales, et non pas par le Conseil municipal (v. L. Duguit, *l. c.*, p. 43 et s.). Les deux propositions de loi, ainsi que l'amendement déposé par M. Jumel, tendant à introduire dans le collège électoral tous les conseillers des diverses communes du département, ont été discutées à la Chambre, dans les séances des 16 et 17 novembre 1896. On a adopté, en définitive, la proposition Guillemet en la modifiant en ce sens que les délégués des Conseils municipaux seraient remplacés par des représentants des communes, élus au suffrage universel parmi les électeurs de la commune et à raison d'un délégué par 150 électeurs ou fraction de 150; il s'agissait là d'un système indirect à second degré. Mais le Sénat, saisi de cette proposition, alors que son renouvellement était proche, refusa d'en voter l'urgence et ne le fit pas jusqu'à la fin de la législature.

Pourtant, ce ne fut point la dernière tentative à ce sujet. Deux ans plus tard, le 2 décembre 1898, M. Gauthier déposait à la Chambre des députés une autre proposition, tendant à la désignation des sénateurs par voie de suffrage universel, mais elle n'aboutit pas non plus au but proposé. En 1910, s'est fait jour la proposition de M. Breton portant toujours modification du mode d'élection des sénateurs et tendant à l'élection de ceux-ci au suffrage universel direct (séance du 10 juin 1910, *Ann.*, n° 36, v. aussi *Revue du Droit public*, 1910, p. 780). C'est dans la même année qu'une nouvelle proposition, celle de MM. Duclaux-Monteil, a été déposée à la Chambre; elle établissait également comme mode d'élection du Sénat le suffrage universel direct, mais elle restreignait le droit de vote aux électeurs âgés de plus de 40 ans (*Journ. Off. Doc. parlem. Chambre*, 10^e législ., sess. extraord. 1910, séance du 29 novembre Doc. n° 532, p. 164, v. l'analyse de cette proposition dans la *Revue du Droit public*, 1911, p. 536 et s.). Du 17 décembre 1912 date le dépôt d'une autre proposition, qui, bien que ne portant pas sur l'introduction du suffrage universel direct, n'est pas dénuée d'intérêt, en tant qu'elle donne le suffrage personnel et direct non pas à tous les citoyens, mais à tous les conseillers municipaux; c'est la proposition déposée par M. Fleury-Ravarin (v. J. Barthélemy, *Les résistances du Sénat*, dans la *Revue du Droit public*, 1913, p. 387, note).

Dans la période d'après guerre, les propositions demandant l'élection du Sénat au suffrage universel direct ne manquèrent pas; en 1919, une telle proposition a été déposée en ce sens par M. Peyroux et une autre, en 1920, par M. Bréton. La dernière proposition, déposée en faveur du suffrage universel direct, est, à ma connaissance, celle de M. Gourju (v. *J. Off. Doc. Parl. Sénat*, Sess. extraord. 1924, n° 648). L'évolution démocratique devenant tous les jours plus intense, nombreux sont aujourd'hui en France ceux qui se déclarent pour un Sénat issu du suffrage universel.

Ainsi donc que le dit M. Esmein (*l. c.* II, p. 388), on pourrait prévoir que, même en France, si dans l'avenir de nouvelles retouches étaient apportées à l'institution du Sénat, elles se produiraient dans le même esprit démocratique qu'au-

paravant et diminueraient encore la distance qui sépare les deux Chambres, rendant leur rapprochement plus étroit.

§ 4. Néanmoins, si le suffrage universel direct n'a pu l'emporter jusqu'à présent en France, quant aux élections du Sénat, elles ont lieu d'après ce système dans plusieurs autres Etats, tels que la Tchécoslovaquie, la Pologne, en grande partie la Belgique, la Roumanie, etc. Même aux Etats-Unis d'Amérique, où les sénateurs, conformément à la constitution fédérale (art. 1^{er}, sect. 3, § 1), étaient élus par les législatures des Etats particuliers, ils sont, depuis 16 ans, désignés par le même corps électoral que les membres de la Chambre des représentants. C'est, en effet, le 13 mai 1912, que le 17^e amendement de la constitution fédérale, relatif au nouveau mode d'élection du Sénat¹, fut voté par la Chambre des représentants américaine (cf. J. W. Perrin, *Popular Election of the United States Senators*, dans *North American Review*, déc. 1910). Néanmoins, il est vrai que vu la forte organisation des deux partis politiques aux Etats-Unis, l'amendement de 1912, entré en vigueur depuis 1914, n'a pas changé sérieusement le caractère du Sénat fédéral.

On va nous demander peut-être, si, au point de vue du rendement pratique du travail, les résultats obtenus d'un Sénat élu au suffrage direct, sont meilleurs que ceux obtenus d'un Sénat nommé par l'exécutif. On ne peut pas faire grande distinction entre eux; tous deux sont médiocres, sinon mauvais. En effet, si nous prenons en considération les jeunes démocraties d'Australie et de Nouvelle-Zélande, vastes champs d'expérimentation de pareilles institutions, nous voyons que ni le système de l'élection directe, ni celui de nomination par l'exécutif n'ont pu produire une seconde Chambre, à la fois compatible avec l'esprit démocratique et qualifiée pour exercer un jugement impartial et critique

1. Etant donné la force du principe démocratique, disent MM. Barthélémy et Duez (*l. c.* p. 405), il ne semble pas possible de s'orienter vers un système confiant l'élection des membres de la Chambre haute à un collège électoral sensiblement plus restreint que celui appelé à élire les membres de la Chambre basse.

sur la production législative (Sharp, *l. c.*, p. 89). Ce que nous nous contentons de dire, c'est que le Sénat élu au suffrage universel, est plus d'accord avec la démocratie que celui nommé par l'exécutif.

§ 5. Après avoir démontré que la loi hellénique, portant organisation du Sénat, correspond, quant au mode d'élection des sénateurs, aux tendances les plus récentes et aux vues les plus conformes à l'esprit démocratique, bien qu'au point de vue pratique il y ait des inconvénients très sérieux qui en résulteraient, ainsi que nous le verrons plus loin, nous ne pouvons pas nous abstenir d'aborder une question qui préoccupe surtout les esprits fortement attachés au système bicaméral; il s'agit de la question de savoir si les deux Chambres pourront vraiment conserver leur dualité effective, dans le cas où elles sont élues par le même organe électoral et par le même procédé. En examinant cette question au point de vue constitutionnel français, M. Esmein (*l. c. t. II*, p. 390), ne se doute pas que, au point de vue pratique, l'institution sénatoriale garderait, même dans ce cas, sa valeur propre et ses avantages intrinsèques. « Il faut reconnaître cependant, dit-il, qu'un Sénat, élu directement par le suffrage universel, apporterait sans doute, à un autre point de vue, une perturbation profonde dans l'harmonie constitutionnelle ». Un Sénat, élu au même titre que la Chambre des députés, il serait impossible de le traiter comme une assemblée simplement législative et modératrice; « on ne pourrait lui refuser dans l'orientation de la politique et le sort des Cabinets une influence égale à celle de la Chambre des députés. Mais alors, se demande-t-il, comment fonctionnerait notre gouvernement parlementaire? Comment pourrait se maintenir ou se justifier le droit de dissolution tel qu'il est organisé par la loi constitutionnelle? » Les inconvénients deviennent d'autant plus sérieux et les divergences d'autant plus fréquentes que les deux Chambres, bien qu'élues au suffrage universel, ainsi que c'est presque la règle aujourd'hui, n'ont pas un mandat égal. C'est pourquoi on ne pourrait pas applaudir à la proposition que fait au sujet du Sénat français M. G. Lachapelle (*L'œuvre de de-*

main, Paris, 1917, p. 253), et d'après laquelle « le Sénat doit être élu comme la Chambre au suffrage universel direct; mais, pour accroître son autorité, on peut rendre la durée du mandat de ses membres un peu plus longue que celle du mandat des députés »; car, si les deux corps sont contrôlés par des partis opposés, il n'y aura rien de bon à prévoir du fonctionnement de ce système qui se trouve ainsi condamné par lui-même. Mais nous reviendrons plus tard sur ce point. Pour le moment faisons remarquer qu'on pourrait peut-être objecter que ce n'est pas le mode d'élection qui peut fixer de telle ou de telle manière les prérogatives et l'activité politique du Sénat, mais tout simplement la loi fondamentale, la charte constitutionnelle qui, telle qu'elle est conçue, donne à chacune des deux Chambres des attributions nettement déterminées et limite d'une manière définitive la frontière de leurs rapports respectifs. Il y a également d'autres organes qui, bien que recrutés au suffrage universel, comme c'est le cas des Conseils généraux et des Conseils municipaux, ne peuvent que se mouvoir dans les limites de la loi, leur rôle y étant limitativement fixé. Pourtant, malgré cette objection, il y a, au point de vue pratique, quelque chose de paradoxal dans les deux tendances si opposées : diminuer d'une part l'influence de la seconde Chambre et élargir d'autre part la base de son recrutement. Ces tendances, ayant pour but la démocratisation complète de l'institution en même temps que sa réduction à l'impuissance en faveur de la Chambre des députés, ne peuvent pas toujours arriver à leur fin; une seconde Chambre, élue au suffrage universel direct, a le plus souvent une mentalité pareille à celle de la Chambre basse et par conséquent ne peut servir de frein et de pouvoir modérateur dans la vie publique. Du moment que la Chambre haute appuie son recrutement sur le principe démocratique, elle doit avoir la même compétence que la Chambre basse. « Autrement il y aurait là, disent MM. Barthélemy et Duez (*l. c.* p. 402), un défaut d'équilibre illogique et injustifiable. »

§ 6. Mais, en dehors des dispositions constitutionnelles, il y a autre chose qui impose la différenciation des deux Cham-

bres : c'est l'esprit même de l'institution sénatoriale, esprit qui persiste jusque dans les Sénats les plus républicanisés d'aujourd'hui, et se manifeste, tout au moins, en certaines de ses caractéristiques primitives. Certes, la composition des deux Chambres est nécessairement différente, lorsque la Chambre haute a pour but de représenter une classe distincte ou une catégorie spéciale d'intérêts (nous verrons plus loin qu'en Victoria elle représente le capital à l'égard du travail); mais même dans les Etats unitaires, égalitaires et démocratiques, chacune des deux Chambres doit représenter par ses tendances, l'une l'esprit du progrès, l'autre l'esprit de la tradition et du conservatisme.

C'est en ce sens que ceux qui pensent qu'à la Chambre basse, sujette aux entraînements, — ce qui est d'ailleurs une affirmation plutôt qu'une réalité — un contrepoids, le Sénat, doit être opposé, avouent qu'il est de toute nécessité, pour que ce dernier ne soit pas un pâle reflet de sa rivale, qu'il ait une origine différente. C'est justement l'opinion à laquelle nous aurions adhéré, si nous étions partisans de la dualité des Chambres; en pareil cas, nos efforts auraient tenté de concilier autant que possible une institution d'origine et d'esprit aristocratique, telle que le Sénat, avec le milieu républicain où nous vivons, en évitant en même temps de faire entrer les organismes administratifs locaux dans la politique. Un Sénat découlant de ces idées, ne serait presque pas différent de la Chambre haute du Royaume de Danemark. On sait que les membres du Landsting sont élus au suffrage universel indirect et au système majoritaire; le pays tout entier est divisé en six circonscriptions, dans chacune desquelles des électeurs sont élus par les ayants droit de vote aux élections de la Chambre et un âge au-dessus de 35 ans accomplis. Ils se réunissent après par circonscriptions sénatoriales (il n'y en a que six pour tout le pays) et procèdent à l'élection d'un nombre de sénateurs, à peu près dix ou douze pour chacune des six grandes provinces. C'est ainsi que cinquante-neuf membres du Sénat danois sont élus par le peuple; à ceux-ci doivent s'ajouter dix-neuf autres membres, choisis par le Sénat précédent, d'après le système de la représentation proportionnelle. En Suède aussi.

les sénateurs sont élus par les Assemblées provinciales (*Landstings*); elles sont toutes groupées en six grands collèges électoraux, dont chacun doit procéder à l'élection d'un sixième des membres de « la première Chambre » à tour de rôle chaque année.

§ 7. Pourtant, même élues toutes deux au suffrage universel, les deux Chambres peuvent rester différentes, non seulement — ce qui est fondamental — de par le mode de leur propre fonctionnement et de par leurs prérogatives établies par la constitution, mais, de plus, grâce à des moyens, plus ou moins secondaires. Tel est le nombre différent des membres fixés pour chacune d'elle; ainsi, par exemple, en Tchécoslovaquie, alors que la Chambre des députés se compose de 300 membres, le Sénat n'en compte que 150; également aux Etats-Unis le Sénat n'a que 96 membres contre 435 qui sont les représentants du peuple américain, considéré dans son ensemble. Un autre parmi ces moyens consiste dans la différence d'âge requis pour être éligible à la Chambre ou au Sénat; ainsi, par exemple, dans la constitution de la Pologne, les députés doivent avoir 25 ans, tandis que les sénateurs 40 accomplis; une pareille disposition se trouve dans la constitution tchécoslovaque d'après laquelle personne ne peut être élu député au-dessous de 30 ans (art. 10), ni sénateur au-dessous de 45 (art. 15). Un autre moyen de différenciation consiste à fixer au mandat des membres du Sénat une plus longue durée qu'à celui des députés; ainsi, en Tchécoslovaquie, les députés sont désignés pour six ans (art. 11) et les sénateurs pour 8 ans; aux Etats-Unis d'Amérique, les membres de la Chambre sont élus pour 4 ans, tandis que le Sénat, désigné pour 6 ans, est soumis à un renouvellement par tiers tous les deux ans. Une autre voie de différenciation peut amener à ce que le suffrage universel direct ne soit pas appliqué au même nombre de citoyens dans les élections de chaque Chambre; c'est ainsi, entre autres, qu'il est prescrit dans une des plus jeunes et des plus modernes constitutions, celle de la Pologne, où le droit de vote est accordé à tout citoyen âgé de 21 ans pour la Chambre des députés et de 30 ans accomplis pour le Sénat;

il est également fixé dans la constitution tchécoslovaque que les électeurs des députés doivent avoir 21 ans (art. 10), et ceux des sénateurs au moins 26 ans (art. 14); dans la constitution de l'Etat libre d'Irlande il est également établi que les électeurs sénatoriaux doivent avoir 30 ans et les candidats 35, alors que, en ce qui concerne la Chambre, électeurs et éligibles doivent avoir au moins 21 ans. Mais ce moyen de différenciation n'est point commun à toutes les constitutions ou législations; ainsi, et nous l'avons déjà vu, la loi grecque du 16 janvier 1929 n'admet aucune différence entre les deux Chambres quant à l'âge des électeurs; également la constitution australienne (Commonwealth of Australia) fait élire les sénateurs et les députés par les mêmes électeurs (Sect. 8); également, les conditions d'éligibilité y sont les mêmes pour les uns et les autres (Sect. 16); on n'y trouve des moyens secondaires que le mandat inégal, les sénateurs étant élus pour 6 ans et les députés pour 3 seulement; puis, la Chambre des députés se renouvelle intégralement, alors que le Sénat est réélu par moitié tous les trois ans.

§ 8. Cependant, en finissant, nous devons rappeler qu'il y a des théoriciens, et des plus réputés, qui ne croient pas à la possibilité de différenciation essentielle entre les deux Assemblées dans les républiques démocratiques; M. Kelsen est d'un pareil avis quand il dit que, si l'on veut éviter dans les républiques démocratiques que la seconde Chambre ne soit qu'une vaine réplique de la première, la constitution même prépare des difficultés qu'on a peine à résoudre de façon judicieuse (*Revue du Droit public*, 1926, p. 643-644.)

DEUXIÈME PARTIE

L'INSTITUTION DU SÉNAT SON ÉVOLUTION, SON DÉCLIN

« Un corps législatif, divisé en deux branches, c'est une charrette, tirée par un cheval devant et par un cheval derrière en sens opposé. »

(B. Franklin).

LIVRE PREMIER

CHAPITRE PREMIER

Le Sénat et la forme républicaine pure de l'Etat. Evolution de cette institution sous les régimes républicains en France.

§ 1. Les deux questions qui se posent.

- I. § 1. La Chambre haute, envisagée dans son évolution sociologique. — § 2. Le système unicaméral et l'esprit démocratique. La doctrine de M. Hans Kelsen. — § 3. Sur quelques arguments théoriques des partisans du système unicaméral. — § 4. La Chambre haute, produit du milieu et des conditions sociales d'autrefois. Esquisse de l'évolution de cette institution. — § 5. Sens dans lequel évolue la constitution démocratique : 1° Les gouvernements-comités de la représentation nationale; 2° Suppression du chef de l'Etat; 3° Remarques sur le principe de la séparation des pouvoirs; 4° Institutions propres à la démocratie directe.
- II. § 1. Rapports entre la république et le système bicaméral. Le Sénat dans les constitutions républicaines françaises. — § 2. Evolution de cette institution en France depuis 1789 jusqu'à la fin du Second Empire. — § 3. Le Sénat de la III^e République et les conditions de sa création.

§ 1. Pendant plus de soixante ans, le système bicaméral fut, comme nous l'avons déjà vu, exclusivement pratiqué en Grèce. Ce n'est qu'après la proclamation de la république que l'idée d'une Chambre haute devint une réalité et prit sa place dans le cadre de la constitution. Est-ce donc que le Sénat est une institution originellement démocratique, à savoir, née dans la république et imposée par ses principes ? Ou que, bien que n'étant pas une institution d'origine démocratique, il est indispensable à l'évolution et au fonctionnement normal d'un régime démocratique républicain ?

En essayant de répondre à ces questions, nous traiterons d'abord, sommairement, des relations existant entre le Sénat et la démocratie, et de l'évolution suivie de ce corps en France. Puis, nous aborderons la question de savoir quelle utilité peut apparaître d'une telle institution; enfin, nous exposerons, toujours d'une façon sommaire, ce qui est relatif au mouvement tendant à la suppression du Sénat ou, tout au moins, à la restriction des pouvoirs de celui-ci, et nous finirons cette partie par deux chapitres dans lesquels nous exprimerons nos opinions sur l'utilité de la Chambre haute en Grèce et sur la place qu'elle peut occuper au milieu de nos institutions politiques.

I. § 1. Ce à quoi nous tenons particulièrement, c'est bien que la Chambre haute, si on l'envisage dans son évolution historique et sociologique, n'a pas pris sa naissance dans la démocratie et n'a jamais été une institution propre à la forme républicaine de l'Etat. C'est une vérité incontestée, que l'esprit démocratique a manifesté de tout temps de la méfiance, sinon de l'hostilité à l'égard de cette institution. C'est ce que nous verrons un peu plus loin.

§ 2. Au point de vue théorique, le problème de la dualité des Chambres est, d'après plusieurs publicistes (cf. Barthélemy et Duez, *Droit const.*, p. 393) « un des plus délicats de l'art politique ». Les théoriciens sont bien loin de tomber d'accord sur l'utilité ou la superfluité de deux Chambres; mais le point de vue téléologique mis à part, nous croyons qu'il n'y a pas de doutes sérieux quant à la conformité du système unicaméral avec l'esprit qui domine la démocratie. Bien que le Sénat « républicain » soit par excellence une création de la troisième République française, les publicistes français ne sont pas très prodigues de renseignements sur ce point. C'est un maître étranger, M. Hans Kelsen (*Allgemeine Staatslehre*, p. 352), qui fait très justement remarquer qu'il est conforme à l'esprit démocratique que l'organe législatif soit composé d'une seule et unique Chambre. « Si l'on trouve en vigueur, fait-il observer, en diverses républiques démocratiques, le système bicaméral, cela est dû en partie à ce que les constitutions des Etats en question, soit consciemment, soit inconsciemment, furent

rédigées sur le modèle des chartes des monarchies constitutionnelles, parce que des raisons historiques faisaient remonter aux formes plus anciennes du constitutionnalisme et que l'influence de la doctrine constitutionnelle déjà formée, était et reste encore aujourd'hui très considérable ». Encore plus récemment, le même maître viennois faisait remarquer, dans la *Revue du Droit public* (1926, p. 643), que le système bicaméral est propre à la monarchie constitutionnelle où la Chambre des députés seulement est élue par le peuple tout entier, alors que le Sénat est formé en partie de membres héréditaires, en partie de membres choisis par le roi et servant à représenter les intérêts de certains groupes particulièrement favorisés ». Voilà la provenance du Sénat, voilà où cette institution trouve une place bien justifiée. « Il est vrai, dit M. H. Kelsen, que les républiques démocratiques croient aussi parfois devoir adopter le système de la dualité des chambres, mais *celui-ci déroge au principe démocratique* ». Nous allons voir plus loin quels sont les cas dans lesquels il s'impose, même à une république démocratique, de déroger au principe démocratique sur ce point.

§ 3. En France, où le faux principe de la souveraineté dominait autrefois le droit public, l'argument théorique le plus important qui ait été présenté par les partisans de la Chambre unique, a été tiré du dogme de l'unité de cette souveraineté préconisé par l'Ecole de Rousseau.

La souveraineté, dit-on, étant une et indivisible, elle ne peut pas se diviser dans sa représentation; il serait contradictoire à son unité de lui donner deux organes de représentation. M. Duguit, en examinant cet argument, fait remarquer que la création de deux Chambres n'implique aucunement le morcellement de la souveraineté en sa représentation (*Traité*, III, 557). Le Parlement, dit-il, malgré la dualité des Chambres, reste un; il est complexe dans sa structure, mais il est *un* dans son essence. Le Parlement est composé d'individus, on ne dira pas que la représentation est divisée entre autant d'individus qu'il y a de membres au Parlement; on ne peut pas dire davantage que la représentation est coupée en deux, parce que les membres du Parlement sont groupés en deux Chambres ». C'est une compa-

raison qui n'est peut-être pas très juste. De ce qu'un tribunal ne peut pas se diviser en autant de tribunaux qu'il y a des membres de ceci, il ne résulte pas que ce tribunal n'est pas tout différent d'un autre, fût-il absolument de même ordre. Lorsque nous sommes devant deux corps législatifs, élus d'une façon différente, représentant des tendances différentes, nous sommes en réalité devant la manifestation de deux volontés de la part du peuple, alors que, d'après le faux dogme de la souveraineté, il n'y en a qu'une seule; la première d'elles se manifeste dans la Chambre, la seconde dans le Sénat. Est-ce qu'il existe une *raison théorique* de cette doublure, la raison pratique de la division et de l'affaiblissement du pouvoir législatif mise à part ? Nous ne le croyons pas.

C'est ce qu'on dit également en Amérique : La législation étant tout simplement l'expression de la volonté commune, on ne voit nulle part la nécessité de partager le pouvoir législatif entre deux Assemblées, dont l'une aurait un veto sur l'action de l'autre. Comme le dit Story, à propos du Sénat fédéral américain (*Commentaries*, I, Sec. 548), « tous les arguments dérivant de l'analogie qui existe entre les mouvements des corps politiques et les opérations d'ordre naturel, toutes les impulsions de parcimonie politique, toutes les préventions inspirées par le développement du Parlement britannique contre une seconde assemblée législative, du même rang que la première... étaient contre la division du pouvoir législatif ».

§ 4. Pourtant, la doctrine métaphysique de la souveraineté nationale ne pouvant donner aucune justification du système unicaméral, on trouvera que les raisons d'être de la Chambre haute sont bien et exclusivement sociologiques et historiques. Comme tant d'autres, l'institution du Sénat a été une création imposée par le milieu et les conditions sociales d'autrefois et c'est seulement dans ce sens qu'elle peut être conçue à côté d'une représentation du peuple.

Croyant superflu de faire une vaste analyse des motifs qui furent à la base de la Chambre haute à ses débuts, nous nous bornons à donner en quelques lignes l'esquisse de l'évo-

lution de cette institution. Elle a été fondée, on le sait, dans les anciennes monarchies non pour satisfaire à un principe d'organisation politique, mais pour obéir à la nécessité de l'organisation sociale; en d'autres termes, le système bicaméral n'a pas été adopté, à ses débuts, en raison de considérations d'utilité pratique ou de protection contre la « tyrannie » de la Chambre unique, mais il a été, aussi bien en Angleterre que dans les Etats du continent, le résultat des conditions historiques. En effet, presque partout, le Sénat a eu pour but de représenter d'une façon spéciale dans la vie publique une aristocratie héréditaire et, en majeure partie, foncière. Dans son sein, c'est toujours l'élément aristocratique et non point le peuple qui s'organise d'abord dans son omnipotence, qui s'y retire peu à peu comme dans son dernier rempart pour se défendre contre la démocratie envahissante. Il en fut ainsi, par exemple, de la Chambre des Lords en Angleterre qui servit de modèle à tant d'institutions, congues dans le même genre; c'est justement à la préoccupation de la représentation spéciale et à part de la noblesse qu'obéissait Montesquieu, lorsqu'il écrivait (*Esprit des lois*, I, XI, ch. VI) : « Ainsi la puissance législative sera confiée et au *corps des nobles* et au *corps qui sera choisi pour représenter le peuple* qui auront chacun leurs Assemblées et leur délibérations à part, et des vues et des intérêts séparés ». Comme on voit, la représentation du *peuple*, de ses intérêts et de ses vues, est opposée au *corps des nobles*, à savoir le Sénat, représentant l'élément aristocratique de la nation; et c'est justement pour cela que, d'une manière générale, les Assemblées constituantes, représentant l'ensemble de la nation, ont été partout unicamérales et que personne, semble-t-il, n'a jamais proposé qu'elles fussent constituées autrement.

§ 5. Ainsi donc, en ce qui concerne l'institution du Sénat, il ne s'agit là, en plusieurs Etats, que d'un résultat de compromis entre les deux éléments, aristocratique et populaire, autrement dit d'une création politique imposée par une classe aristocratique, nombreuse et puissante. Ce qui nous fait dire que là où, pour des raisons toujours historiques et sociologiques, cet élément n'a eu ni le temps, ni les circons-

tances favorables pour se développer, si l'on voulait établir de toutes pièces une constitution démocratique¹ idéale², il ne saurait y avoir qu'une seule et unique Assemblée, recevant du pays une délégation temporaire et nommant elle-même un Conseil exécutif essentiellement révocable. Avec la suppression du chef suprême de l'Etat et l'introduction de l'initiative populaire et du referendum (*Volksentscheid*), on aurait une constitution beaucoup plus démocratique au sens littéral du mot.

C'est évidemment en ce sens, tout au moins en ce qui concerne la suppression du Sénat et l'omnipotence de la Chambre des députés, la suppression du chef suprême de l'Etat et l'introduction des institutions caractéristiques de la démocratie directe, que se poursuit l'évolution du gouvernement parlementaire dans les démocraties d'après-guerre.

1° Quant au premier point qui nous intéresse ici plus que les autres, il suffit de rappeler à titre d'exemple que, déjà avant-guerre, c'est dans ce sens que la Chambre des

1. Bien entendu, il s'agit ici de la *démocratie indirecte*, c'est-à-dire de la démocratie parlementaire où l'élément démocratique est représenté par le parlement. Quant à la *démocratie directe* où les citoyens titulaires de vote ont eux-mêmes, réunis en assemblée, ainsi qu'à Athènes dans l'antiquité (*ἐκκλησία τοῦ δήμου*) et à quelques petits cantons de la Suisse d'aujourd'hui, la faculté de former la volonté de l'Etat, c'est-à-dire la loi, comme l'étendue des Etats modernes la rend impraticable, elle ne compte plus sérieusement aujourd'hui; ça ne l'empêche pas d'être la seule véritable démocratie (cf. Kelsen, *Vom Wesen und Werden der Demokratie*, p. 14). Néanmoins, l'admission dans les constitutions actuelles d'institutions caractéristiques de cette dernière, telles que le referendum et l'initiative populaire, tend à diminuer les inconvénients présentés par la démocratie représentative.

2. La constitution démocratique idéale n'est pas la même chose que l'idéal d'un Etat républicain. Voir Lévy-Bruhl, *L'idéal républicain* dans : Augé-Laribé, A. Berthod, E. Borel, C. Bouglé, E. Daladier, Demangeon, G. Dumas, E. Herriot, G. Jèze, L. Lévy-Bruhl, P. Painlevé, Ch. Rist, G. Scelle, Ch. Seignobos, *La politique républicaine*, Paris, 1924. Pourtant, il y a des publicistes, et parmi les plus remarquables, tel M. J.-Barthélemy (*Démocratie et politique étrangère*, Paris, 1917, p. 203), qui trouvent la république idéale dans le type et la définition que jadis Cicéron donnait à la *res publica*, terme qui ne correspond pas à la *république* d'aujourd'hui mais à la *πολιτεία*, au régime gouvernemental en général; cette république doit être, d'après Cicéron et d'après M. J.-Barthélemy aussi, un mélange de démocratie par la reconnaissance au peuple de droits politiques, d'aristocratie par l'influence reconnue à l'expérience et à la supériorité des talents, enfin de monarchie par une large indépendance d'action reconnue à l'exécutif et hors de laquelle il n'y a qu'anarchie et impuissance; v. aussi sur la définition de l'Etat (*res publica*) : J. W. Garner, *Political Science and Government*, ch. IV : *The Nature of the State*, pp. 50, 213.

Lords, en vertu du Parliament Act de 1911, fut dépouillée de ses prérogatives d'autrefois, de sorte que le pouvoir législatif fut presque complètement concentré, en Angleterre, dans les mains de la Chambre des Communes représentant le peuple. C'est ce que l'on constate surtout dans la période d'après-guerre, à propos de plusieurs Etats. Le « principe » de l'omnipotence de la Chambre des députés est plus ou moins universellement reconnu; c'est dans l'arène de l'Assemblée populaire que le sort des gouvernements se décide, et ce « principe » est aujourd'hui formulé dans les nouvelles constitutions d'une manière très explicite, ce qui n'avait pas lieu dans les textes relatifs antérieurs. Pour citer quelques exemples, c'est ainsi que d'après l'art. 54 de la constitution de Weimar, « le Chancelier du Reich et les ministres du Reich doivent démissionner si le Reichstag leur retire sa confiance ». D'après l'art. 25, « le Président du Reich ne peut pas procéder à deux dissolutions de la Chambre pour le même objet en litige ». Enfin, en matière législative, « le Reichsrat ne peut, en aucun cas, contrecarrer les volontés de l'Assemblée du peuple ». En Prusse, le parlement détient le pouvoir constituant. En empiétant sur le domaine de l'exécutif, il établit les principes pour l'administration de l'Etat (art. 29) et surveille leur application. Il possède ainsi plus qu'un pouvoir législatif. Il ne se confine pas dans une action de contrôle de l'administration comme la Chambre des Communes anglaises ou la Chambre des députés française; il la domine, il donne une impulsion à l'activité gouvernementale, qu'il façonne et guide (cf. Redslob, *Les institutions de la Prusse*, dans *Revue du Droit public*, 1923, p. 538). Le ministre ne disposant pas seul de la dissolution de la Chambre il faut que, dans ce but, le premier ministre se mette d'accord avec le Président du Reichsrat (v. H. Preuss, *Die Verfassung des Freistaates Preussen*, dans le *Jahrbuch des öffentl. Rechts*, X, 1921, p. 226). Egalement dans la constitution saxonne¹ la Chambre contrôle l'ensemble de la politique et de l'admi-

1. V. le texte avec des commentaires dans la *Revue du Droit public*, 1923, p. 615 et ss. Pour les institutions saxonnes d'avant-guerre, voir outre Dareste, FLANDIN, *l'Allemagne en 1914*, p. 234 ss. et J. Barthélemy, *Les institutions politiques de l'Allemagne contemporaine*, p. 64 ss.

nistration de l'Etat et le gouvernement n'a pas le droit de la dissoudre. Au contraire, la confiance de la Chambre est nécessaire à chaque ministre pour pouvoir exercer ses fonctions (art. 27, § 1). C'est la même disposition que l'on trouve formulée d'une façon explicite dans les constitutions de Bavière (art. 59), de Tchécoslovaquie (art. 78)¹, d'Autriche (art. 74), de Pologne (art. 58), de Turquie (art. 7), des Etats baltes, etc. C'est le système des « gouvernements-comités » de la représentation nationale, système qui représente, comme nous l'avons déjà dit, la démocratisation plus ou moins complète de l'Etat moderne (cf. H. Nawiasky, *Die Stellung der Regierung im modernen Staat*, p. 7, ss.).

2° Quant au chef de l'Etat républicain, cette institution d'origine monarchique a été purement et simplement supprimée après la guerre en plusieurs Etats, tels que la Prusse, la Bavière, la Saxe, le Wurtemberg et les autres Pays allemands, quelques Etats baltes, l'Irlande, la République turque jusqu'à un certain temps et autres. En ces Etats le ministère qui gouverne est nommé par la Chambre; ainsi, par exemple, en Saxe, où d'après l'art. 5 de la constitution, la Diète élit le ministre, président et celui-ci à son tour désigne les membres du Cabinet qu'il a le pouvoir de révoquer. De même en Bavière, conformément à l'art. 58, la Chambre (*Landtag*) nomme le Premier et ensuite, sur la proposition de celui-ci, les autres ministres; en Prusse, d'après l'art. 45 de la constitution de ce pays, le Parlement ne nomme, ainsi qu'en Saxe, que le Premier et celui-ci choisit personnellement ses collaborateurs; en Irlande, le Président du Conseil exécutif est élu par le *Dail Eireann*; il choisit les autres membres de ce Conseil obligatoirement parmi les membres du *Dail* (v. René le Conte, dans la *Revue du Droit public*, 1925, p. 328-329). C'est

1. Un pareil droit n'est pas en Tchécoslovaquie aussi absolu qu'il le paraît. Comme le président a le droit de dissoudre le parlement, celui-ci ne peut pas disposer du gouvernement comme il veut, et cet état de choses ne peut qu'engendrer des anomalies. Pour nous servir de la belle image qu'en donne M. Spiegel (*l. c.* p. 344), « der Fall ist tatsächlich so, dass die beiden Faktoren, Regierung und Abgeordnetenhaus, einander mit geladenen Revolvern gegenüber stehen und dass es darauf ankommt wer früher abdrückt, die Regierung indem sie das Haus durch den Präsidenten der Republik auflösen lässt, oder das Abgeordnetenhaus, indem es die Anklage beschliesst oder das Misstrauen ausspricht ».

le système proposé par Prévost-Paradol (*La France nouvelle*, p. 102) et appliqué provisoirement en France lors de la nomination de M. Thiers chef du pouvoir exécutif, en vertu de la résolution de l'Assemblée Nationale du 17 février 1871, et, déjà antérieurement, de M. Cavaignac par l'Assemblée Nationale de 1848 (résolution du 28 juin 1848)¹. En Autriche, bien qu'il y ait là un Président de la République (art. 60-66), le ministère n'est pas nommé par lui, mais par la Chambre (art. 70). Toutes ces constitutions ne font qu'inscrire dans leur texte ce qui se passe en fait en France, en Grande-Bretagne et ailleurs. Seulement ni en France, ni en Angleterre, ce processus n'est juridiquement rationalisé (v. Mirkine-Guetzevitch, dans la *Revue du Droit public*, 1928, p. 22); il reste un processus politique alors que, en plusieurs constitutions modernes, il est devenu processus ju-

1. V. P. Frédéric Simon, Le gouvernement de M. Thiers d'après la résolution du 17 février 1871, dans la *Revue du Droit public*, 1910, p. 209 et s., et du même auteur : *M. Thiers, chef du pouvoir exécutif de la République française*, Paris, 1911. M. Kelsen (*Revue du Droit public*, 1926, p. 646) qualifie cette république de gouvernement conventionnel ou directorial en l'opposant à la république présidentielle. Le gouvernement conventionnel (*Parlamentsherrschaft*) est le type de la souveraineté parlementaire radicale, où le gouvernement proprement dit est élu, organisé soit en ministère, soit en conseil (p. ex en Suisse), et il est responsable devant le parlement, mais il n'exerce aucune influence sur son activité. Ce que nous voyons en ce système, ce n'est que le résultat de la lutte de deux dogmes : en face du principe de la séparation des pouvoirs, exposé par Montesquieu (*Esprit des lois*, l. XI, ch. 6), s'est élevé dès le XVIII^e siècle, le principe de la souveraineté nationale une, indivisible et inaliénable dont J.-J. Rousseau s'était fait le champion par excellence (*Du Contrat social*, l. II, ch. 1 et 2). Tandis que le premier aboutissait à introduire en France et ailleurs le régime parlementaire, le second tendait à l'installation de ce que les Anglais qualifient de « gouvernement par délégation », et M. Esmein (Deux formes de gouvernement, dans la *Revue du Droit public*, 1894, p. 25 et s.) de « gouvernement semi-représentatif ». C'est dans ce sens que, à l'Assemblée Constituante de 1848, un certain nombre de représentants, comme F. Pyat, appliquant à la lettre l'indivisibilité de la souveraineté nationale, refusaient d'admettre l'existence même d'un pouvoir exécutif distinct de l'Assemblée (v. *Moniteur Universel* du 6 octobre 1848, p. 2723-2724). C'est dans le même ordre d'idées que M. Grévy déposa sur le bureau de la même Assemblée son fameux amendement : « L'Assemblée Nationale délègue le pouvoir exécutif à un citoyen qui reçoit le titre de Président du Conseil des ministres... Le Président du Conseil des ministres est nommé par l'Assemblée Nationale... pour un temps illimité; il est toujours révocable ». Ainsi que le fait remarquer M. Duguit (t. II, p. 322), l'amendement Grévy fut une sorte de transaction, destinée à satisfaire à la fois « les tenants de la pure logique démocratique qui écartaient toute distinction du législatif et de l'exécutif et ceux qui, imprégnés de la longue tradition française d'un pouvoir exécutif unitaire, voulaient un chef du pouvoir exécutif ». V. sur le gouvernement de Thiers : G. Hanotaux, *Histoire de la fondation de la Troisième République*; t. II, *Le gouvernement de M. Thiers*, Paris, 1925.

ridique. Enfin, pour continuer l'énumération des différents cas, d'autres constitutions, qui maintiennent l'institution du président de la République, donnent à la Chambre le droit de le révoquer; c'est ainsi pour l'Allemagne (art. 47), la Lithuanie (art. 44) et la Lettonie (art. 41). De plus, c'est aux Chambres, tout au moins dans les constitutions allemandes, et non pas au président de l'Etat ou du Conseil exécutif qu'appartient le droit de fixer le commencement et la fin de leurs sessions (v. art. 24 de la constitution weimarienne, art. 17 de la constitution de Prusse, 24 de la constitution de Bavière, 28 de la constitution d'Autriche, etc.); les mêmes Chambres ne peuvent être dissoutes que par elles-mêmes ou par le pouvoir exécutif, à condition, en ce dernier cas, que cela soit demandé par le peuple par voie de referendum. Des théoriciens allemands ne trouvent pas d'inconvénients en cette espèce d'omnipotence de la Chambre unique. « Un Parlement, écrit, par exemple, M. Spiegel (*l. c.* p. 344-345), qui peut être dissous, ne peut jamais jouir de la même autonomie et de la même indépendance qu'un autre n'ayant rien à craindre de la part de l'exécutif ». Pourtant, il y a encore en Allemagne des Etats, par exemple l'Oldenbourg (art. 40 de la nouvelle constitution), où c'est au ministère qu'appartient le droit de la dissolution de la Chambre (Cf. Redslob, *Die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und in ihrer unechten Form*, 1918).

3° Ainsi, dans les Etats ayant comme chef suprême le Président du Conseil des ministres, nommé par la Chambre unique, bien qu'elle n'exerce directement que le pouvoir législatif, comme il n'y a point d'équilibre (*Gleichgewicht*) entre les deux pouvoirs, on ne saurait parler, d'après plusieurs auteurs, du régime parlementaire proprement dit. Le système d'équilibre entre l'exécutif et le législatif, se trouve en germe chez Montesquieu (*Esprit des lois*, l. XI, ch. 6), d'après lequel, si la puissance législative est réunie à la puissance exécutive dans la même personne ou dans le même corps, il n'y a pas de liberté, et qui prévoit, en cas de rupture entre les deux pouvoirs, l'appel aux électeurs lesquels, la Chambre une fois dissoute par le chef de l'Etat, résolvent le conflit par leur vote. Mais, dans les Etats dont nous par-

lions tout à l'heure, l'exécutif, nommé par le législatif et étant révocable par celui-ci en cas de désaccord, est loin d'être sur un pied d'égalité avec le législatif ou, plus exactement peut-être, le *délibérant*¹ qui est tout-puissant. Même dans les constitutions, où le chef de l'Etat a le droit de dissoudre la Chambre, il ne saurait être question d'équilibre des deux pouvoirs, étant donné que le régime parlementaire est fondé justement sur le gouvernement par la Chambre dont le ministère doit avoir la confiance.

4° Telles sont les tendances de l'Etat démocratique républicain d'après-guerre; la démocratisation devenant de jour en jour plus complète, on aboutit au gouvernement exclusif des représentants du peuple, groupés en une Chambre omnipotente. Quelques institutions caractéristiques de la démocratie « directe » vont servir de frein et de contrôle à celle-ci : ce sont le referendum et l'initiative populaire.

II § 1. Nous parlerons plus loin longuement de la suppression du Sénat ou de la restriction de ses pouvoirs dans les nouvelles démocraties; c'est ce qui est dans la nature même de ce régime. L'histoire constitutionnelle de l'Etat républicain, dont le type le plus mouvementé, le plus « travaillé » au point de vue doctrinal a évolué en France, démontre éloquemment cette vérité indiscutable : La république ne s'accommode pas du système bicaméral. Il est vrai, ainsi que MM. Barthélemy et Duez (*l. c.* p. 395 ss.) le font remarquer, que les constitutions françaises qui établissaient la Chambre unique ont été des plus éphémères; on ne peut qu'être d'accord avec eux sur ce point, mais nous persistons à faire remarquer également que les constitutions en question furent en même temps les plus républicaines ou, tout au moins, élaborées dans un milieu imbu d'esprit républicain plus que tout autre. En effet, toutes les fois que l'on trouve en France sous le régime républicain une Chambre haute, c'est justement dans des moments où la démocratie périlait, ou dans lesquels, après une longue lutte, affaiblie et épuisée elle se voyait contrainte à conclure un compromis avec ses

1. Cf. Hauriou, *Précis de dr. const.* (1929), p. 469.

adversaires. Cela est d'autant plus vrai que la Chambre haute d'alors n'était point élective; il n'y a qu'une seule exception à cette règle : c'est le Conseil des Anciens prévu par la constitution de l'an III, élu de la même manière que le Conseil des Cinq-Cents, à savoir au suffrage à deux degrés et renouvelé, par tiers chaque année. A part cette exception, le Sénat français a été, jusqu'à la III^e République, d'un caractère nettement aristocratique. Si nous parcourons aussi rapidement que possible l'évolution constitutionnelle de la France pendant le siècle passé, nous serons bien convaincus que la République n'hésita pas à manifester ses préférences pour la Chambre unique¹.

§ 2. On ne voit pas le besoin de rappeler la fameuse discussion qui a eu lieu presque au début de la Révolution française de 1789, et qui a porté sur la division ou l'unité du corps législatif; on sait qu'elle dura du 31 août au 10 septembre et qu'elle fut admirable par l'éclat, la profondeur et la sincérité de sentiments des orateurs. Le Sénat y fut attaqué de toutes parts : « Le souverain, disait alors Rabaud Saint-Etienne, est une chose une et simple puisque c'est la collection de tous sans en excepter un seul; dans le pouvoir législatif un et simple, le souverain ne peut être divisé, car il n'y a pas plus deux ou quatre pouvoirs législatifs qu'il n'y a deux ou trois ou quatre souverains » (*Archives parlementaires*, 1^{re} série, VIII, 569). « Si les deux Chambres, faisait remarquer d'autre part Mathieu de Montmorency, ont la même formation, l'une d'elles devient inutile, puisqu'elle ne serait plus qu'un bureau nécessairement toujours influencé par l'autre. Si leur formation n'est pas la même et qu'on adopte l'idée d'un Sénat, il établira l'aristocratie et conduira à l'asservissement du peuple » (*l. c.*, VIII, p. 585)². Contre la « division de la souveraineté de l'Etat » furent également Sieyès³, Con

1. Le même esprit a été manifeste en Angleterre, lors du Commonwealth; la Chambre des Lords fut abolie par Cromwell, pour être restaurée quelque temps après la mort du dictateur.

2. En commentant ces arguments, M. Hatschek (*Allg. Staatsrecht*, I. Teil, p. 73) dit ce qui suit : « Man sieht beide Argumente halten nur dann Stich, wenn man unter dem Schein des Koenigtums die Demokratie einrichten will. Deshalb ist... das Einkammersystem nur in jenen Monarchien eingeführt, die der Demokratie zuneigen. »

3. « La loi, disait Sieyès s'appuyant sur l'autorité de Turgot ainsi que Con-

dorcet, Robespierre et autres chefs révolutionnaires. Lorsque, le jeudi 10 septembre 1789, le débat fut clos, 490 voix se prononcèrent pour une Assemblée unique et seulement 89 pour le système bicaméral. L'Assemblée avait ainsi refusé au Sénat le titre d'institution démocratique¹.

Deux ans plus tard, la constitution de 1791, qui fut l'œuvre des Jacobins et resta le modèle des constitutions démocratiques, ne comportait que l'existence d'une seule Assemblée; mais, dans le but de lui superposer le contrôle populaire direct, on a établi que les décisions de la Chambre ne deviendraient des lois que si les Assemblées primaires, dans un délai de 40 jours, avaient gardé le silence à leur égard; mais, si le dixième des Assemblées en question de la moitié plus un département se prononçaient contre la loi, elle serait mise en échec. Ce qui fait dire à M. Desplaces (*Sénats et Chambres hautes*, p. 453) que la constitution la plus avancée qu'ait eu la France, fut, en somme, une constitution dualiste. On y pourrait voir plutôt, nous semble-t-il, la tendance du peuple vers le gouvernement direct : tout était soumis ou plutôt pouvait être soumis à l'approbation du peuple, et l'Assemblée, loin d'être reconnue comme son représentant général, devait jouer plutôt le rôle de conseiller. Un tel contrôle de l'Assemblée par le peuple était d'autant plus nécessaire que, d'après la constitution, les deux pouvoirs restaient séparés l'un de l'autre, et le chef de l'exécutif n'avait pas

dorcet, est la volonté du peuple; un peuple ne peut pas avoir en même temps deux volontés différentes sur un même sujet : ce cas se présente dans le système bicaméral, lorsque les deux Chambres ne peuvent pas se mettre d'accord sur un projet de loi : un même peuple au moyen d'une Chambre adopte ce projet, dans l'autre cas il le repousse; donc le corps législatif qui représente le peuple doit être essentiellement un. A quoi bon deux Chambres? Si elles sont d'accord, il y en a une d'inutile; si elles sont diviées, il y en a une qui non seulement ne représente pas la volonté du peuple, mais qui l'empêche de prévaloir : c'est la confiscation de la souveraineté » (Laboulaye, *Questions constitutionnelles* 2^e éd. Paris, 1872, p. 349). Pourtant, cette argumentation ne fait pas la distinction entre les deux stades de la confection d'une loi : discussion de ses principes par les deux Chambres; puis, promulgation de la loi. Condorcet, dans ses *Lettres d'un citoyen de New-Haven*, se sert d'arguments semblables.

1. Voir sur les arguments des partisans et des adversaires du système unicaméral dans l'Assemblée de 1789 : St-Girons, *La séparation des pouvoirs*, p. 175 et s.; Lieber, *Civil Liberty and Self Government*, p. 199. Voir aussi les *Mémoires* de Lafayette, où le général dit qu'en 1789 il a été à peu près le seul député qui ait demandé deux assemblées électives (*Mémoires et Correspondances*, t. III, p. 231).

le droit de dissoudre la Chambre; en vérité, ce n'est point différent de ce qui se passe dans plusieurs Etats d'aujourd'hui où la toute-puissance du législatif est limitée par la mise en pratique d'institutions de la démocratie directe, telles que l'initiative populaire et le referendum (Volksentscheid); personne ne saurait parler d'un système dualiste fonctionnant dans ces Etats en raison de ceci.

On sait bien ce que se proposait la constitution de l'an III en établissant deux Chambres (art. 44); d'ailleurs, comme nous l'avons déjà vu, le Conseil des Anciens ne rappelait en rien l'origine aristocratique du Sénat, les deux Assemblées étant élues par les mêmes électeurs, choisis eux-mêmes par les Assemblées primaires (art. 41). Entre les deux Chambres, Conseil des Anciens et Conseil des Cinq-cents, renouvelables tous deux par tiers (art. 53), il n'y avait de différence que quant au nombre et à l'âge des représentants. « Le Conseil des Cinq-Cents, disait Boissy d'Anglas, sera l'imagination de la République, le Conseil des Anciens en sera la raison ». Malgré cette prétendue collaboration de « la raison » avec « l'imagination », le système bicaméral n'a pu empêcher le coup d'Etat du 18 brumaire d'éclater; tout au contraire, il l'a facilité.

Plus tard, le Sénat prévu par la constitution de l'an VIII et par celle du Premier Empire n'était point une Assemblée législative, mais un corps plus ou moins décoratif et « conservateur de la constitution » (v. J. Thiry, *Les attributions du Sénat du Premier Empire, concernant la justice et les droits individuels*, th. Paris, 1922; H. Trouillard, *Le Sénat conservateur du Consulat et du Premier Empire; ses attributions, son rôle*, th. Rennes, 1911).

Ainsi qu'il était à prévoir, la Restauration revint au système dualiste : d'une part, Chambre des pairs organisée selon le modèle anglais, d'autre part, Chambre des députés représentant le peuple; d'après la Charte de 1814, les pairs de France étaient nommés par le roi qui pouvait en varier les dignités, les nommer à vie ou les rendre héréditaires suivant sa volonté. D'après les art. 3 et 4 de l'Acte additionnel de 1815, les pairies créées par l'Empereur devenaient héréditaires. Dans le premier cas, ainsi que dans le second,

le Sénat ne représentait que le roi ou l'empereur, et on ne peut pas prétendre que la représentation nationale fût alors organisée en deux Chambres; elle était limitée à la Chambre des députés (v. J. Cahen dit Nathan, *La représentation des aristocraties dans les Chambres hautes en France* (1789-1815), th. Nancy, 1899; J. Rais, *La représentation des aristocraties dans les Chambres hautes en France*, (1789-1815), th. Nancy, 1900; P. Sommain, *La Pairie de France au XIX^e siècle. Etude sur la Chambre des Pairs de la monarchie constitutionnelle*, th. Caen, 1905).

La Révolution de 1830 fit disparaître la pairie héréditaire (loi du 29 décembre 1831), mais le roi continua à nommer les sénateurs, en nombre illimité, parmi certaines catégories de notabilités. Egalement donc en ce cas, la représentation de la nation se limitait dans l'enceinte de la Chambre des députés. D'ailleurs, sous la monarchie de Juillet, la Chambre des pairs a été réduite à l'impuissance complète; elle n'était rien qu'une assemblée de fonctionnaires habituée à l'obéissance et jouant un rôle effacé. La Révolution de 1848 l'ignora même. (v. A. Mestre. — *La Chambre des Pairs sous la Restauration et la Monarchie de juillet*, Paris, 1899).

Dans l'Assemblée constituante, convoquée afin de rédiger la nouvelle Charte, M. Duvergier de Hauranne présenta, le 28 septembre 1848, un amendement qui consacrait la division du pouvoir législatif en deux; il fut repoussé à une majorité énorme. « Un tel partage, soutenait Lamartine, sacrifierait le grand principe de l'unité de la souveraineté de l'Etat » (v. Lieber, *l. c.*, p. 199). « Il ne reste plus en France, s'écriait M. Grévy, à la séance du 6 octobre 1848 (*Moniteur* du 7 octobre, p. 2734, col. 3), qu'un seul élément, l'élément démocratique; il ne peut plus y avoir qu'une seule représentation, l'Assemblée nationale ». La Chambre unique était consacrée une fois encore.

Plus tard, la constitution de 1852 ne créait qu'une seule Chambre, car le Sénat du Second Empire ne fut pas, à vrai dire, une Assemblée législative (v. L. Ladoucette, *Du Sénat de l'Empire français depuis son institution jusqu'à nos jours*. Paris, 1864; H. Perceau, *Le Sénat sous le Second Empire*, th. Paris, 1909), et c'est seulement le sénatus-consulte du

20 avril 1870 qui en fit une Chambre avec un pouvoir législatif; avant cette époque, nommé par l'Empereur, le Sénat resta effacé et ne joua aucun rôle.

§ 3. L'Assemblée nationale de 1871 marqua son désir de faire de la Chambre haute une des pièces maîtresses de l'édifice qu'elle avait entrepris d'élever. Au point de vue politique, on comprend bien qu'on a voulu créer en France un Sénat pour y faire représenter surtout les partis conservateurs et antirépublicains qui formaient la majorité même de l'Assemblée nationale (v. entre autres : Seydel, *Staatsrechtliche und politische Abhandlungen*, p. 185 ss.). Par une espèce de compromis entre républicains et monarchistes, ces derniers avaient voulu faire du Sénat la forteresse des idées conservatrices, un moyen de défense contre les codes qu'on redoutait lorsque, sous la république, le parti républicain serait aux affaires. Sans vouloir insister sur les difficultés et les conflits qui résultèrent en France de ce fait, nous faisons remarquer que les membres les plus qualifiés du parti républicain, tel Louis Blanc, par exemple, combattirent dans l'Assemblée l'institution du Sénat avec une énergie rare. Ainsi que le prévoyait Laboulaye en 1871 (l. c. p. 357), la leçon du 2 décembre 1852 n'avait pas « corrigé » les républicains qui avaient installé la Chambre unique en 1848. Ils voulaient donc recommencer. Il est vrai qu'en 1875 le même parti se résigna à la dualité, et que Léon Gambetta, lui-même, prêcha en faveur de cette institution, mais ce fut pour aboutir à l'installation définitive de la République par un compromis avec les monarchistes voyant dans le Sénat la sauvegarde de leurs libertés (v. surtout G. Hanotaux, *Histoire de la fondation de la Troisième République* t. III et IV : *L'échec de la Monarchie et la fondation de la République*, mai 1873-mai 1876, Paris 1926).

CHAPITRE II

Le Sénat dans les Etats aristocratiques, les Etats fédéraux et les Etats égalitaires et unitaires. Les deux systèmes.

§ 1. Cas dans lesquels on croit difficile, sinon impossible, de se passer d'une Chambre haute.

I. *Le Sénat dans les Etats aristocratiques et les Etats fédéraux.* — § 1. Le Sénat en tant que représentation d'une aristocratie. — § 2. Le Sénat et les Etats fédéraux. — § 3. Le Bundesrat et le Reichsrat. — § 4. Le Sénat en Amérique du Nord et le Sénat fédéral suisse. — § 5. L'institution du Sénat dans le cadre de l'Etat fédéral actuel. — § 6. Sur la question de savoir si le Sénat de l'Etat fédéral correspond aux buts pratiques qui présidèrent à son institution. — § 7. Le Sénat, institution représentant le capital, à l'encontre de la Chambre basse représentant le travail.

II. § 1. Le système bicaméral dans les Etats unitaires et égalitaires. — § 2. Examen des principaux arguments des bicaméralistes : 1° Contribution du Sénat à l'élaboration de bonnes lois; 2° Affaiblissement nécessaire du pouvoir législatif par sa division en deux corps; 3° Représentation au Sénat de principes modérés et conservateurs; 4° Le Sénat, régulateur de la constitution en temps de conflit entre l'exécutif et la Chambre basse. — § 3. Les arguments unicaméralistes : 1° Le péril de conflits interparlementaires; 2° Retard apporté à la confection et à la votation des lois; 3° Résistances du Sénat à l'application des réformes. — § 4. Base de l'infirmité du bicaméralisme; ce qu'en disait B. Franklin.

§ 1. On va nous objecter peut-être que, bien que n'étant pas une institution d'origine républicaine, le Sénat dûment organisé, peut rendre des services et correspondre aux besoins d'une démocratie. C'est une objection qui, au point de vue théorique, a bien des partisans, et qui, au point de vue pratique, a été démontrée plus qu'efficacement par l'évolution de cette institution dans plusieurs Etats. Pourtant, on ne doit pas généraliser; il y a des cas où le Sénat pouvait être autrefois nécessaire, où il peut l'être aujourd'hui même; mais il y en a d'autres où cette institution n'a d'autres raisons

d'être que la tendance des Etats à s'imiter les uns les autres. Voyons maintenant les cas dans lesquels on croit difficile, sinon dangereux, de se passer d'une seconde Chambre.

I. § 1. En premier lieu, nous l'avons déjà vu, la Chambre haute a servi à grouper et à représenter d'une façon spéciale l'aristocratie héréditaire, en grande partie foncière, existant dans une nation ou un Etat déterminé. « Nous ne pouvons ignorer, dit Bluntschli (*Allg. Staatsrecht*, p. 63-64), les différences qui existent entre l'élément aristocratique et l'élément démocratique de la population d'un Etat, ni autoriser la représentation d'un seul de ces deux éléments sans commettre une injustice envers l'autre¹ ». C'est à titre d'exemple, dans cet ordre d'idées, que nous faisons mention de la Chambre des Lords, telle qu'elle a évolué depuis le XIII^e siècle de notre ère jusqu'à nos jours; elle peut être considérée comme le type par excellence de représentation d'une classe aristocratique héréditaire. La Chambre des Pairs française appartient sans doute au même genre de représentation; puis, les Sénats des différents Etats allemands sont conçus sur le même plan et cet état de choses dura chez plusieurs d'entre eux jusqu'à une époque très récente. En Espagne, la moitié des sièges des sénateurs appartenait à la noblesse, qui avait également une place particulière en d'autres Etats, tel que le Portugal, etc. En Hongrie, la Chambre des Magnats était considérée, à l'encontre de la Chambre du peuple, comme la représentation de la noblesse et du haut clergé. Avec la Chambre des Lords, elle est la seule des Chambres hautes de l'ancien type qui existe encore en Europe; en effet, l'Assemblée nationale hongroise n'ayant su parvenir, comme on sait, à réaliser la réforme parlementaire, portant sur la question du droit de vote et de la Chambre des Magnats, cette dernière reste encore en sa forme surannée (v. Em. Polgar, *Les institutions hongroises actuelles de droit public*, dans la *Revue du Droit public*, 1926, p. 118 et ss.). C'est dans

1. « L'inégalité des conditions, dit Rossi (*Cours de droit constitutionnel*, quatre-vingtième leçon, t. IV, p. 49 et s.), est un fait naturel, permanent dont la législation doit tenir compte. Là où il y a une aristocratie et une démocratie, si vous voulez que la nation soit représentée dans son ensemble, faites une place à chacun de ces deux éléments de la société. Les deux Chambres sont donc une transaction entre l'aristocratie et la démocratie ».

la même catégorie qu'il convient de classer le Sénat d'un Etat asiatique, le Japon; prévue par l'art. 33 de la constitution du 11 février 1889 et organisée par une loi datée du même jour, la Chambre haute japonaise est composée de membres de droit, tels que les princes de la famille impériale, les ducs et les marquis, des représentants de la noblesse inférieure et de membres désignés à vie par l'Empereur; elle est, après les Chambres hautes de la Grande-Bretagne et de la Hongrie, le troisième Sénat de cette catégorie qui fonctionne encore aujourd'hui. Il va sans dire, et il n'est pas besoin d'insister, qu'on ne songerait pas à l'époque où nous vivons, à défendre l'existence d'une telle institution pour y faire représenter les intérêts d'une classe noble héréditaire ou de grands propriétaires fonciers.

§ 2. En second lieu, on croit à la nécessité de l'institution du Sénat chez les Républiques fédératives; la nature de celles-ci est, pour ainsi dire, double: à certains égards, elles peuvent être considérées comme formant un seul et unique Etat, englobant la nation dans son ensemble; d'autre part, les mêmes Républiques se composent d'un nombre plus ou moins grand d'Etats particuliers qui concourent à former la personnalité souveraine de l'Etat fédéral et participent à la formation de sa volonté, par conséquent, à la substance même de la souveraineté et non pas seulement à son exercice¹; mais, en dehors de cela, chacun de ces Etats particuliers garde, en principe, une certaine souveraineté intérieure²

1. C'est la théorie professée en Allemagne par Gierke, en France par M. Le Fur, dans son œuvre, *l'Etat fédéral*, 1897, trad. allemande en 2 vol., 1903. Cf. T. Perassi, *Confederazione di Stati e Stato federale*, 1910.

2. « L'Etat fédératif, dit Esmein (*Eléments dr. const.*, I, 6-7), bien que correspondant à une véritable unité nationale, fractionne la souveraineté... Certains attributs de la souveraineté sont enlevés par la constitution fédérale aux Etats-membres et transférés à l'Etat central ». Les théoriciens allemands ne se préoccupent pas de concilier la théorie de la souveraineté avec la réalité existante; ainsi p. ex. à propos de la Prusse et de sa situation vis-à-vis du Reich, M. G. Anschütz (*Die Stellung Preussens im Reich nach der Weimarer Verfassung*, 1922) dit que cet Etat forme « den unvollständigen deutschen Nationalstaat innerhalb des vollständigen deutschen Nationalstaats (l. c. p. 229) ». Cf. l'article de M. R. Schmidt, professeur à Leipzig, « Der preussische Einheitstaat und der deutsche Bundesstaat », dans la *Zeitschrift für Politik*, t. XVI (1926), p. 201 et s. Cela n'empêche pas que les Etats allemands tiennent fort à leur « souveraineté » propre; on en trouve la preuve, entre autres, en ce que la disposition du projet de la constitution de Weimar, portant que « tous les pouvoirs dérivent du peuple allemand » a été remplacée par le

qui, étant donné que le même territoire et les mêmes individus ne peuvent jamais être soumis à deux souverainetés à la fois, est très difficile à comprendre (v. Duguit, II, 126 ss.), mais qui existe quand même. En tout cas, ce qui nous intéresse ici c'est que pour maintenir l'équilibre existant entre les deux éléments de l'Etat fédéral, il est de toute nécessité que chacun de ces deux éléments ait son organisation et sa propre représentation, dans le gouvernement central. De là, la nécessité de deux Chambres : l'une, élue proportionnellement à la population, représente la nation considérée comme un corps unique et homogène; l'autre, élue par la

§ 1 de l'art. 2 de la même constitution, disant que « le pouvoir de l'Etat dérive du peuple »; car, au cas où la disposition du projet aurait été maintenue, on pourrait en tirer la conséquence que « les pouvoirs d'Etat » « des Pays » appartenaient également à l'ensemble de la nation, et que, par conséquent, ils n'étaient que délégués aux « Pays » (v. Anschütz, *Drei Leitgedanken*, p. 37 et s.). Quant au point de vue pratique, on connaît bien les conflits entre le Reich et la Bavière relatifs aux limites de la souveraineté de chacun d'eux; cf. J. Mattern, *Bavaria and the Reich; the conflict over the Law for the Protection of the Republic*, Baltimore, 1923. Tout en reconnaissant que le Reich actuel est beaucoup plus unitaire que l'Empire d'avant-guerre, nous ne pouvons pas être d'accord avec notre maître, M. Saripolos (v. son étude *De l'Etat et de ses éléments*. Athènes, 1921, en grec), d'après lequel le Reich d'aujourd'hui n'est plus un Etat fédéral, mais tout simplement un Etat unitaire décentralisé. On sait bien que les constitutions des différents « pays » prennent soin de proclamer leur « souveraineté » respective et que les Etats-membres contribuent comme tels, en effet, dans une mesure restreinte, à la formation de la volonté du Reich (cf. Borel, *Etude sur la souveraineté de l'Etat fédératif*. Genève, 1886, p. 103). Au point de vue pratique, le problème : Einheits- oder Bundesstaat (v. le livre de Jacobi, *Einheitsstaat oder Bundesstaat*, 1920) est trop connu par le monde pour qu'il soit besoin d'insister. Pourtant, on ne saurait nier la tendance de la constitution weimarienne vers un Etat unitaire décentralisé, tendance qui se manifeste d'ailleurs également dans les autres Etats fédéraux d'après-guerre. La question de la nature juridique des « Pays » est vivement discutée parmi les publicistes allemands qui ne sont point d'accord sur ce point. Alors que Pölsch, Giese, Jacobi et Wenzel proclament la « capitis deminutio » des Etats-membres, d'autres, tels que Anschütz, Arndt, W. Jellinek, Meissner et Stier-Somlo, parlent toujours du Reich comme d'un Etat fédéral. Voir, dans l'énorme bibliographie sur cette question : Anschütz und Bilfinger, *Der deutsche Föderalismus in Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft*, dans *Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatslehrer*, 1924; Nawiascky, *Der Bundesstaat als Rechtsbegriff*, Tübingen, 1920; du même auteur, *Der föderative Gedanke in und nach Reichsverfassung*, dans *Politische Zeitfragen*, 1921, cahier 7; Schelcher, *Der Rechtscharakter des Neuen Reichs*, dans *Fischer's Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, t. LV, p. 105; Stier-Somlo, *Zur Frage des Unitarismus und Föderalismus im Deutschen Reich*, dans *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, t. LXXIX, 1924, p. 709 et s. — Sur la question de la continuité du Reich, voir : Anschütz, *Studien zur Weimarer Reichsverfassung*, dans *Zeitschrift f. öffentliches Recht*, t. VI, 1926-1927, p. 145-183; cf. et A. Ballot, *Le Reich et les Pays qui le composent*, dans la *Revue des Sciences politiques*, 1923, p. 563 et s., et S. C. Wang, *De la répartition des compétences dans les constitutions fédérales*, Paris, 1920.

législature ou par la population des différents Etats, considérés individuellement, représente, elle aussi, la nation, non plus dans sa forme unitaire, mais décomposée en Etats particuliers. Naturellement, la coexistence d'une Chambre basse et d'une Chambre des Etats dans l'Etat fédéral n'a rien à faire avec le système de la dualité des Chambres tel qu'on le rencontre dans l'Etat unitaire centralisé, dans le premier cas la Chambre haute s'expliquant par l'idée de cette décentralisation spéciale qu'elle sert à mettre en œuvre (cf. Kelsen, dans la *Revue du Droit public*, 1926, p. 644). C'est dans cet ordre d'idées que, depuis 1787, on a établi l'axiome politique qu'il ne pourrait y avoir d'Etat fédéral sans qu'une Assemblée de celui-ci représente les Etats-membres et serve de liaison entre le gouvernement central d'une part et les Etats particuliers de l'autre. Dans un ordre chronologique, la Suisse, le Canada, l'Allemagne et l'Autriche nous fournissent des exemples plus ou moins purs d'Etats fondés sur le principe fédéral, et où la Chambre haute sert à représenter les Etats fédérés. De plus, presque toutes les Républiques fédératives de l'Amérique latine présentent un développement analogue. On reconnaît aisément que c'est la grande République fédérale de l'Amérique du Nord qui a servi de modèle à l'organisation de celles-ci. Parmi les colonies anglaises, on trouve la même institution établie dans le même but, outre le Canada, en Australie, etc.

Il faut bien remarquer que, au point de vue de composition et de fonctionnement, cette seconde représentation ne présente pas toujours chez les Républiques fédératives le type du Sénat, tel que nous l'envisageons, par exemple, en France, en Belgique ou en Grèce. Il s'agit là de donner une expression à la composition d'un Etat de différents membres, ayant suivi une évolution historique plus ou moins diverse. C'est ce principe qui sert de raison à la « Chambre des Pays » (Länderkammer) ou à la « Maison des Etats » (Staatenhaus) comme on dit en Allemagne, que nous rencontrons dans les « Etats fédéraux » (Bundesstaaten), où l'organisation démocratique étatique trouve une certaine barrière dans la nécessité d'une telle représentation des Etats-membres (cf. Kelsen, *Allg. Staatslehre*, p. 352). Ces derniers pouvant être

tenus dans la même estime, indépendamment de leur nombre d'habitants, on aboutit à un Sénat fédéral composé d'un nombre de délégués égal pour tous les Etats; en d'autres cas, ces derniers peuvent n'être représentés au Sénat fédéral que proportionnellement à leur population, ce qui est le cas en Allemagne et en Autriche, alors qu'aux Etats-Unis tous les Etats ont le même nombre de sénateurs¹.

§ 3. En tous ces cas, il s'agit des « Chambres fédérales » plutôt que des Chambres hautes proprement dites. C'est justement le cas pour ce qu'on appelle, en Allemagne, le Reichsrat. Avant la Révolution de 1918, on se demandait, en Allemagne et ailleurs, si le Reich avait deux Chambres ou une seule. En effet, alors que la Chambre des députés de l'Empire, le Reichstag, avait reçu de la constitution de 1871 le caractère représentatif, le Bundesrat ou « Conseil fédéral » se présentait moins comme une Assemblée législative, composée de représentants des Etats, membres de l'Empire, que comme une espèce de réunion diplomatique, formée d'envoyés de chaque Etat pour négocier avec les autres; les membres du Bundesrat votaient conformément aux instructions qu'ils avaient reçues de leurs gouvernements; c'est pour cela que M. Laband (*Staatsrecht*, éd. franç., 1900, t. I, p. 355) déniait catégoriquement au Bundesrat le caractère de Chambre haute (v. sur cette institution entre autres : H. Reincke, *Der alte Reichstag und der neue Bundesrat*, Tubingent, 1906; Al. Vogels, *Die Staatsrechtliche Stellung der Bundesratsbevollmächtigten*, Tubingen 1911, et l'article de Laband, *Der Bundesrat*, dans *Deutsche Juristen-Zeitung*, 1911, I, p. 1 et s.). D'après la constitution de Weimar (11 août 1919), le Reichsrat, qui a succédé au Bundesrat, n'a pas un caractère différent, parce que ses membres ne votent pas les lois; de plus, si le Reichsrat possède des attributions représentatives (droit d'initiative, droit de vote, etc.), il ne se compose que de membres de gouvernements désignés par les Pays (Länder) de l'Empire (art. 61) et non pas

1. Le même nombre de votes attribué aux Etats dans le Sénat est, d'après Story (*Commentaries*, § 698), une reconnaissance constitutionnelle de la souveraineté des Etats en même temps qu'un instrument pour sa préservation. C'est le moyen qui empêche la fusion des Etats dans une république unitaire.

de députés élus directement par le peuple. C'est pour cela que des constitutionnalistes de valeur n'hésitent pas à dire qu'« à la différence du régime des deux Chambres des Etats fédératifs, nous n'avons à l'heure actuelle en Allemagne qu'une seule Chambre » (B. Mirkine-Guetzevitch, *Les nouvelles lendances du droit constitutionnel*, dans *Revue du Droit public*, 1928, p. 26). On pourrait en dire autant de l'Autriche actuelle. Bien qu'Etat fédéral¹, elle s'en tient essentiellement au système de la Chambre unique. En effet, ainsi que nous le verrons plus loin longuement, le Sénat autrichien ou « Conseil fédéral », élu par les différents pays et par le Conseil municipal de Vienne, n'a qu'un rôle infiniment inférieur à celui du Reichsrat allemand, d'autant plus que le referendum et l'initiative populaire, ont en Autriche, une importance moindre qu'en Allemagne².

§ 4. Mais, si l'on peut douter de l'existence d'un Sénat, véritable dans la République allemande et dans la République autrichienne, il est hors de doute que nous avons un Sénat aux Etats-Unis d'Amérique du Nord ainsi que dans la République suisse. Pourrait-on en donner une autre explication que celle dérivant de la double nature de l'Etat fédéral ? D'abord, quant aux Etats-Unis, il n'y a pas de doute que ce sont les traditions anglaises et les constitutions antérieures des diverses colonies, rédigées sur le plan de celle de la métropole, qui ont presque fatalement amené à ce que la législature fédérale acceptât le système bicaméral³.

1. Voir les art. 2 et 3 de la constitution fédérale autrichienne du 1^{er} octobre 1920 : « L'Autriche est un Etat fédéral. L'Etat fédéral se compose de Pays indépendants. »

2. Le referendum obligatoire n'existe qu'au cas de révision totale de la constitution (art. 44). Cf. Mirkine-Guetzevitch, *l. c.*, p. 27.

3. C'est surtout l'exemple de la constitution d'Angleterre, consacrant la division du pouvoir législatif, qui a agi le plus fortement sur les Constituants américains de 1787 (cf. E. Stevens, *Sources de la Constitution des Etats-Unis*, trad. franç. 1897; Bryce, *La République américaine*, 2^e éd. trad. franç. t. II, p. 103; Summer Maine, *Essais sur le gouvernement populaire*, trad. franç. 1887, pp. 290 et 314); le but de ces derniers était d'acclimater dans l'Etat fédéral une division dans le travail législatif analogue à celle qui fonctionnait déjà dans les Etats particuliers, que les colonies anglaises qui devinrent les Etats-Unis avaient autrefois réalisée sous une forme rudimentaire et que celles-ci avaient presque instinctivement empruntée à la mère-patrie (cf. A. Mestre, dans la *Revue générale de droit, du la législation*, etc. 1901, p. 350). Il convient pourtant de faire remarquer que les articles de la Confédération de 1781 ne consacraient qu'une Chambre unique, le Congrès (v. art. V des *Articles de la Confédération*

Mais alors que, dans les colonies anglaises, l'adoption de ce système était due, en majeure partie, à la force inconsciente de l'imitation, quant à la Suisse, de telles traditions n'y existèrent jamais; ici, les Etats particuliers, les différents cantons, n'avaient et n'ont encore qu'une Assemblée unique, et l'esprit de la démocratie suisse, qui est l'esprit de la démocratie en général, répugne manifestement à l'institution de deux Chambres. Si donc on a établi le système bicaméral dans la constitution fédérale suisse de 1848, on ne l'a fait que pour protéger l'égalité et l'indépendance des cantons et empêcher les plus grands d'entre eux de dominer les plus petits (v. Rüttimann, *Das Nordamerikanische Bundesstaatsrecht verglichen mit den politischen Einrichtungen der Schweiz*, § 109). Ainsi donc, bien que les démocraties véritables et vivantes, et non pas celles qui ont été le résultat de luttes et de transactions purement politiques, soient hostiles à l'institution d'une seconde Chambre, elles se voient obligées d'y recourir lorsqu'il s'agit de former une République fédérative. C'est justement cette nécessité qui, ajoutée aux traditions anglaises, peut expliquer l'existence de Chambres hautes au Canada et en Australie.

§ 5. Tout cela vu du point de vue théorique est bien exact; mais au point de vue historique, est-ce que le Sénat, dans l'Etat fédéral, correspond exactement aux buts pratiques qui président à son institution? C'est ce que nous examinerons. Avant d'aborder cette discussion, nous posons une autre question que voici : est-ce que dans l'Etat fédéral actuel ou futur, l'institution du Sénat sera justifiée ainsi qu'auparavant? Nous ne le croyons pas. Les Etats fédéraux d'aujourd'hui s'éloignent tous les jours du fédéralisme pur, une tendance unitaire se faisant jour partout; comme ce fut plus ou moins le cas en Allemagne, aux Etats-Unis et ailleurs, les Etats-membres semblent destinés à devenir peu à peu des circonscriptions locales, comme celles qu'on rencontre dans les grands Etats unitaires et décen-

1781-1788, chez Bryce, l. c. t. I, p. 626), mais les années pendant lesquelles il fonctionna furent des plus terribles pour les anciennes colonies, et l'indépendance même du pays risqua d'être compromise. Bien que le système unicaméral n'en fût pas le motif unique, on crut préférable, en 1787, de retourner au bicaméralisme anglo-saxon.

tralisés, circonscriptions auxquelles ne sera réservé qu'un domaine législatif extrêmement restreint¹. En Autriche, la constitution est plutôt celle d'un Etat unitaire décentralisé que d'un Etat fédéral. Les modifications de celle-ci doivent être soumises à l'approbation du peuple entier de la fédération par un referendum (art. 10). On ne demande donc point le consentement des Etats, mais du peuple entier, ce qui est conforme à la pratique des Etats unitaires. Les « Pays » autrichiens ne sont d'ailleurs que des créations artificielles, n'ayant aucune justification historique, comme par exemple les Etats allemands.

§ 6. Examinons maintenant si le Sénat correspond, dans l'Etat fédéral, au but principal de son institution. Si nous prenons à titre d'exemple les Etats-Unis, berceau de ce système, nous voyons que le Sénat américain d'aujourd'hui n'hésite pas à donner son assentiment aux projets de toute nature, tendant à étendre les pouvoirs du gouvernement fédéral aux dépens des Etats particuliers. Quelquefois il semble même favoriser la centralisation plus que la Chambre basse. Bien loin d'être « le protecteur des droits des Etats », le Sénat américain est indispensable, comme le fait remarquer Lord Bryce (*Modern Democracies*, Londres 1921, t. II, p. 66), « parce qu'il sert à mitiger dans le gouvernement présidentiel la séparation excessive de l'exécutif du législatif ».

En Suisse, le « rôle modérateur » qui pourrait justifier l'existence du Sénat, est joué surtout par l'institution du referendum populaire.

Si nous venons au Canada, là ce sont plutôt les tribunaux qui sont, en quelque sorte, les véritables protecteurs des droits des Provinces contre les empiètements du gouvernement fédéral du Dominion que le Sénat (cf. M. W. R. Lawson, *Canada and the Empire*. Edinbourg et Londres, 1911, p. 86 et s.). D'ailleurs, à la création de ce dernier, établi par le *British North American Act* de 1867 — tel est, comme

1. Ce sera, entre autres, la solution que va avoir le problème de la structure politique future de l'Etat allemand où l'on est divisé entre deux camps : les partisans du *Bundesstaat* l'Etat fédéral) et les partisans du *Einheitsstaat* (l'Etat unitaire); v. notre Esquisse bibliographique, première partie, § 3, 2, e) : composition de l'Empire allemand.

2. C'est l'avis de M. Sidney Broks dans le *New Statesman*, du 7 février 1914.

on sait, le titre officiel de la Charte constitutionnelle du Canada — n'a pas présidé d'une façon exclusive l'intérêt des Etats ou Provinces-membres. D'après certaines opinions bien fondées, le gouvernement britannique s'attendait plutôt à se servir de la Chambre haute canadienne comme de frein impérial à la puissance de la Chambre populaire (J. H. Morgan, *Second Chambers*, dans la *Contemporary Review*, mai 1910). En réalité, le Sénat canadien joue un rôle d'une minime importance; il manque de dignité et d'utilité, de sorte que le *xx^e* siècle a donné naissance à un fort courant d'opinion en faveur sinon de son abolition, du moins d'une réforme du mode de son recrutement¹.

En ce qui concerne l'Australie, établie il y a plus d'un quart de siècle par le Commonwealth Act de 1900, la fédération, ou plus exactement le Commonwealth fédéral australien, est devenu un véritable laboratoire en matière d'organisation et d'activité politique, sociale et économique. En particulier en ce qui concerne le Sénat fédéral australien, cette institution, au lieu de représenter plus ou moins les Etats individuellement considérés, est devenue au premier chef l'instrument centralisateur du gouvernement fédéral. C'est une réalité constatée par plusieurs (v. Bryce, *l. c.* II, p. 203 et s.; B. R. Wise, *The Commonwealth of Australia*, 2^e éd., Londres 1913, p. 198 et ss.; W. H. Moore, *The Constitution of the Commonwealth of Australia*, 2^e éd. Melbourne 1910, p. 151. A. B. Keith, *Responsible Government in the Dominions*, Oxford 1912, t. II, p. 633 et s.). Puis, l'institution de l'*Interstate Conference* (art. 56 de la constitution), créée en 1913 sur le modèle américain dans le but de régler les différends entre les Etats particuliers ou entre un de ceux-ci et le gouvernement fédéral, a été une des raisons pour lesquelles le Sénat australien n'a pu fonctionner conformément au but principal de l'institution dans les Etats fédéraux. Quant à la protection des intérêts des Etats-membres par

1. M. Goldwin Smith (*Canada and the Canadian Question*, p. 163) dit, à propos du Sénat canadien, qu'il est devenu « as nearly a cipher as it is possible for an Assembly legally invested with large Powers to be ». Cf. Porritt, *Evolution of the Dominion of Canada*, p. 303; Mackay, *The Uneformed Senat, of Canada*, 1927; Keith, *The Responsible Government*, 2^e éd., pp. 426 et s. p. 463 et s.

le Sénat, on fait remarquer qu'une Chambre haute, élue par le peuple, fera plutôt de la politique de parti au lieu de s'occuper des intérêts des Etats particuliers; c'est ce qui a eu lieu en Australie, où, comme le dit M. Keith (*l. c.*, ch. XI), « le Sénat n'a répondu que d'une façon très imparfaite à l'idéal d'une Chambre représentant les intérêts des Etats, car les sénateurs travaillistes ont méprisé ceux-ci lorsqu'ils n'étaient pas d'accord avec les principes du Labour Party ».

Si l'on veut résumer ce qui résulte des différents cas particuliers, on dira que la seconde Chambre n'a pu remplir sa prétendue mission dans l'Etat fédéral que d'une façon bien incomplète. Cela pour le passé; car à présent la raison même d'existence d'une pareille fonction tend à disparaître. En effet, l'esprit fédéraliste, nous l'avons dit, n'est pas celui d'autrefois; sous la poussée démocratique qui s'étend dans toutes les directions et réclame sa satisfaction dans tout le domaine de l'Etat contemporain, le fédéralisme ne se fait plus jour sous la forme d'un « morcellement de souveraineté », mais sous la forme de services sociaux indispensables à la vie de l'Etat, tel qu'on l'entend aujourd'hui. Ainsi donc, le fédéralisme contemporain paraît être en voie d'évolution vers une nouvelle orientation dont la portée tend à diminuer considérablement la distinction faite autrefois et aujourd'hui même entre les formes fédérale et unitaire de l'Etat. C'est dans ce sens que, dans l'union d'Afrique du Sud, un fort mouvement a évolué pour aboutir à une unification qui ne laisse guère de traces de fédéralisme au sens littéral du mot. En effet, aux termes du South African Constitution Act, approuvé par le Parlement britannique le 21 août 1909, les colonies anglaises de l'Afrique méridionale forment un groupement unitaire et non fédéral. C'est dans le même sens qu'a évolué l'Empire allemand après la guerre¹. Là, la tendance unitaire se manifeste non seulement dans la large compétence du gouvernement central (art. 6-13 de la constitution), mais aussi dans la formule générale de la primauté

1. Les tendances vers l'unité étatique datent d'une époque bien antérieure. Voir un exposé des progrès du mouvement centralisateur au Canada, en Australie, en Allemagne et ailleurs, en 1908, dans le livre de M. Long, *The Framework of Union*, Capetown, 1908.

du droit du Reich sur les droits des Etats ou Pays-membres, et avant tout dans la constitution du Reichsrat où il ne reste rien de l'ancienne prédomination prussienne. C'est également dans le même sens unitaire que se dessine un grand mouvement aux Etats-Unis où les Etats particuliers, en unifiant de plus en plus intensivement leurs législations, tendent, déjà depuis longtemps, à devenir de grandes circonscriptions décentralisées (v. E. Freund, *Einheitsbestrebungen in der Amerikanischen Gesetzgebung*, dans le *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, 1912, p. 490 et s.).

§ 7. En troisième lieu, l'institution d'une Chambre haute peut être considérée comme nécessaire dans les pays où les questions économiques tendent à l'emporter sur les problèmes purement politiques; en pareil cas, on voit dans le Sénat la représentation du capital, tandis qu'à la Chambre des députés est réservée la représentation du travail. Une nouvelle classe sociale, analogue à l'ancienne aristocratie militaire ou foncière anglaise au temps de sa toute-puissance, ayant été formée, il faut bien lui accorder une représentation à part. C'est ainsi à propos de l'Etat de Victoria en Australie, où justement les membres de la Chambre haute sont recrutés parmi ceux qui sont en possession d'une grande fortune; aucune indemnité parlementaire ne leur est accordée, et ils se font élire dans de vastes circonscriptions électorales, de sorte que les élections entraînent de grandes dépenses (v. Jenks, *The Government of Victoria (Australia)*, Londres 1891, p. 379; cf. Garner *l. c.*, p. 607; Keith, *The Responsible Government*, 2^e éd., pp. 433 et s. 474 et s.). Une distinction analogue tendit à être introduite dans le système gouvernemental anglais lui-même. Lors de la discussion qui a eu lieu à la Chambre des Communes, en juin 1907, à propos de la Chambre haute, M. Herbert Samuel, un des membres les plus éminents du parti libéral et que nous avons connu en Orient après la guerre en qualité de Haut-Commissaire britannique en Palestine, a formellement désigné la Chambre des Lords comme représentant le capital à l'encontre de la Chambre des Communes représentant le travail (v. *Hansard's Parliamentary Debates*, 4^e série, vol. 176, p. 1011). Il s'agit là toujours, bien entendu, de pays où les questions

économiques et industrielles prévalent sur toute autre; d'où l'on pourrait conclure que dans les Etats où l'agriculture tient encore la première place dans l'économie et où l'industrie joue un rôle plus ou moins secondaire sinon effacé, on ne peut songer à de pareilles distinctions.

II. § 1. Ainsi donc, si les Chambres hautes peuvent avoir une raison d'être, tout au moins théorique, chez les Etats fédératifs¹, si elles sont nécessaires chez les Etats à fort élément aristocratique et si elles paraissent comme une fatalité chez d'autres, développés économiquement à un degré élevé, quand il s'agit d'Etats unitaires et égalitaires où il n'y a qu'une seule souveraineté, où tous les citoyens sont égaux, où la lutte économique n'est pas intense, on ne saurait parler ni de représentation d'Etats-membres ni de représentation de classes distinctes². D'autre part, établir, par la voie de deux Assemblées, la représentation distincte du capital d'une part et du travail de l'autre, ce serait, en réalité, reconnaître et établir légalement un système de classes sociales différentes et rivales : ce ne serait rien moins pour l'Etat qu'abdiquer son unité, sa souveraineté même.

§ 2. Malgré ces raisonnements, le système bicaméral compte beaucoup de partisans, même dans les Etats unitaires et égalitaires. Il est vrai qu'après la guerre, leur nombre tend sensiblement à diminuer, mais il en reste et il en restera encore assez pour défendre et préconiser le système. Comme le principe de la séparation des pouvoirs, le bicaméralisme a perdu beaucoup de son caractère sacro-saint d'autrefois, et il est devenu l'objet d'attaques de la part de publi-

1. M. Duguit (II, 551) n'hésite pas à dire que le système bicaméral, pratiqué dans les Etats fédéraux, n'aurait pas de raison d'être dans les Etats unitaires. « M. Dufaure, dit-il, se trompait assurément quand il proposait en 1873 de composer le Sénat de trois sénateurs élus par chaque département. » Ce n'est qu'un aveu que, dans les Etats unitaires, on ne peut concevoir, dans les conditions actuelles, qu'un seul corps législatif. C'est pourquoi M. Duguit trouve que la meilleure justification du Sénat sera son organisation sur la base professionnelle.

2. C'est précisément ce que M. F. J. Goodnow, conseiller constitutionnel du Président de la Chine, fit entendre en 1911 à propos de la composition du Parlement de ce pays. Après avoir mis en relief que la Chine était dépourvue d'aristocratie et n'était pas une union fédérale, aux membres de laquelle il serait souhaitable d'accorder une représentation séparée, M. Goodnow finit par recommander l'établissement d'une seule Chambre; voir son mémoire dans *Amer. Pol. Sci. Rev.*, nov. 1911, p. 541.

cistes. Ce n'est pas ici la place pour reprendre et examiner tous les arguments des bicaméralistes. Je me bornerai donc à faire mention de quelques-uns parmi eux, ceux qui paraissent d'ailleurs les plus forts :

1^o Le premier argument porte sur la fameuse contribution du Sénat à l'élaboration de lois meilleures. « Quatre yeux, dit Bluntschli (*Allg. Staatsrecht*, p. 6), voient mieux que deux, surtout quand un certain sujet peut être considéré de plusieurs points de vue ». « Un des principaux buts, dit Kent (*Commentaries*, I, lect. XI), du partage du pouvoir législatif en deux Chambres, est de parer aux résultats fâcheux d'un emportement soudain et fort et de mesures précipitées, inspirées par des passions, caprices, préjugés, influences de personnes et intrigues de parti, qui, comme il est prouvé par l'expérience, exercent une dangereuse influence sur les assemblées, formées d'un seul corps ». Une assemblée unique, dit-on, est exposée à tous les entraînements du moment, à tous les orages de la passion. Pour la garantir, il faut donc la diviser. Mais, même si la prétendue compétence technique de la Chambre haute en matière législative est réelle, ce qui n'est pas toujours le cas, cet avantage ne serait pas sans être suivi, comme nous le verrons, d'une lenteur et parfois de résistances âpres, opposées du côté du Sénat au travail législatif. Puis, quant à l'exactitude de l'argument même, il en a été tellement parlé qu'on ne voit pas la raison d'insister davantage. Ce sont, à notre avis, des idées, toujours des idées abstraites plutôt que de la réalité effective. Parce que les lois seront élaborées par deux Assemblées, il s'ensuit qu'elles seront meilleures; c'est ce que nous dit la logique pure. Pourtant, l'expérience ne se prononce pas toujours dans un sens affirmatif sur ce point; ainsi, par exemple, dans les Etats américains du Nord, le produit des corps législatifs, malgré la collaboration des Sénats, est devenu si mauvais¹ que les Américains ont eu recours à un remède consistant à limiter de plus en

1. V. ce que disent à propos de la collaboration des deux Chambres et de ses résultats, MM. Colvin, *The bicameral System in the New-York Legislature*, p. 180; Lynn Haines, dans son étude sur les corps législatifs de Minnesota, et F. Hichborn, *Story of the Californian Legislature of 1913*.

plus la durée des sessions ; mais celui-ci ne s'étant pas montré suffisant, on a adopté un autre remède consistant à diminuer la compétence législative des Chambres pour la confier soit à l'Assemblée constituante (*State Constitutional Convention*), soit au corps électoral lui-même par voie de referendum populaire. Enfin, c'est au veto du gouvernement qu'on a dû recourir pour obtenir une sorte de protection « négative » contre le mauvais travail des législatures inexpérimentées (v. Sharp, *l. c.*, p. 72). D'autre part, cette prétendue compétence technique de la Chambre haute en matière de lois peut avoir, au contraire, des conséquences fâcheuses, sinon désastreuses même. Ainsi que le fait remarquer M. Barthélemy, à propos de la France (*Le problème de la compétence dans la démocratie*, 1918, p. 116), la Chambre, trop souvent, adopte une mesure de surenchère démocratique en se disant : « le Sénat fera barrière » ; trop souvent elle adopte un texte sans attention en se disant : « le Sénat le corrigera ! » Combien de fois n'a-t-on pas entendu dire à des députés qui venaient, pour des raisons électorales, de voter une loi dont ils sentaient bien soit l'opportunité, soit les défauts : « Le Sénat ne la votera pas ! » Il arrive donc par là que le Sénat peut servir de prétexte pour que la Chambre dégage sa responsabilité en matière législative (cf. Y. Guyot, *The relations between the French Senate and the Chamber of Deputies*, dans la *Contemporary Review*, février 1910).

2° Un autre argument des bicaméralistes porte sur l'utilité que présente l'institution du Sénat pour que le parlementarisme ne devienne pas trop fort, et que la « tyrannie » du pouvoir législatif ne s'exerce pas sans être un peu mitigée. Cela rappelle le fameux passage de Cicéron (*De Republica*, l. III, ch. XXXVIII) : « mihi populus non est... nisi qui consensu juris continetur ; sed est tam tyrannus iste conventus, quasi si esset unus ». Et aussi ce que dit Montesquieu (*Esprit des lois*, l. XI, ch. VI) à propos de la constitution d'Angleterre : « Le corps législatif y étant composé de deux parties, l'une entraînera l'autre par sa faculté mutuelle d'empêcher ». Mais ici, il faut bien le noter, il ne s'agit point de l'équilibre de deux branches du pouvoir législatif, il s'agit tout simplement de l'équilibre entre deux éléments sociaux, le

peuple d'une part, le roi et la classe aristocratique qui forme son milieu d'autre part. Tant il est vrai que les rapports entre les deux Chambres ne firent que suivre les rapports entre les deux éléments sociaux, que l'élément démocratique l'ayant emporté sur l'élément monarchiste et aristocratique, le déclin et même la disparition de la Chambre des Lords étaient bien à prévoir. En effet, si les éléments de la société doivent se faire représenter au Parlement tels qu'ils sont, l'élément aristocratique une fois presque disparu, il n'y a plus que l'élément démocratique qui doive se faire représenter, la Chambre devenant ainsi l'unique corps législatif de l'Etat démocratique.

En France et en Amérique, cet argument se justifie par la théorie de la séparation des pouvoirs. A cause de sa tendance à diviser le pouvoir autant que possible, et à ne permettre à aucun organe d'acquérir trop d'autorité, cette théorie mène, dans la démocratie indirecte, à ce que le pouvoir législatif soit divisé au sein du Parlement entre deux Chambres, ainsi qu'il l'est dans la Monarchie constitutionnelle entre le Parlement et le chef suprême de l'Etat. « Dans le régime républicain, dit le *Federaliste* (n° 51, p. 343), le pouvoir législatif prédomine nécessairement. Le remède de cet inconvénient consiste dans la division du législatif en différentes branches ». « Investie de la sorte d'un pouvoir prépondérant, dit Prévost-Paradol (*La nouvelle France*, p. 104), et universel sur les affaires intérieures et extérieures de la nation..., cette puissante assemblée doit elle-même être contenue de deux manières : 1° par l'existence d'une autre assemblée, dont le concours serait nécessaire pour la confection des lois, et qui exprimerait aussi son avis sur la politique générale... ». « Combien problématique devient ce dogme, destiné à remédier aux besoins politiques de la monarchie constitutionnelle, dans le cadre de la démocratie, dit M. Kelsen (*Allgemeine Staatslehre*, p. 352). il est suffisamment démontré par les difficultés que présente le fonctionnement à côté d'une Chambre populaire, ayant à sa base le droit électoral le plus général et le plus égalitaire possible, et le principe démocratique étant toujours maintenu, d'une autre Chambre qui ne soit pas une pure et simple répétition de

la première ». Evidemment, une pareille division du pouvoir législatif ne peut pas se justifier suffisamment dans le cadre de la démocratie. « Que le système bicaméral existe dans la monarchie constitutionnelle, continue M. Kelsen, cela se comprend bien; des groupes se tenant à proximité du monarque, et pour cela même privilégiés, se sont institués pour prendre part à la procédure de l'élaboration des lois comme contrepoids de la représentation du peuple en général. Mais dans la République où va mener le système bicaméral ? Sans doute à ce que le principe démocratique qui trouve son expression dans l'organisation de l'une des deux Chambres, lorsqu'il s'agit de la composition de l'autre, se voie, d'une façon inconséquente au plus haut point (in höchst inconsequenter Weise), affaiblir et dépérir ». Mais le Sénat peut être recruté par le même procédé que la Chambre, nous dira-t-on. Soit, mais à quoi servira-t-il alors ? « Dans le cas, dit un des plus fervents partisans du bicaméralisme, l'Américain Story (*L. c.* § 699), où chaque branche du corps législatif est constituée essentiellement sur le même plan, les avantages de la division sont chimériques et imaginaires. On peut considérer comme certain, continue-t-il, que, à propos de toute question concernant la liberté, la sécurité, la stabilité des lois et la solidité des institutions, les droits individuels et la protection de la propriété, une chambre est aussi bonne que deux, dans le cas où leur composition serait la même et leur esprit et leur tendances ne seraient pas différentes. L'une agira comme l'autre; chacune d'elles sera entraînée par la même influence commune d'ambition, d'intrigue ou de passion, à montrer du dédain pour les intérêts publics et la même indifférence à l'égard des droits privés. Il y aura seulement un redoublement des maux dus à l'oppression et à la témérité, avec un redoublement d'obstruction contre un redressement effectif ». Nous laissons de côté les autres inconvénients résultant de l'homogénéité des deux Chambres.

Mais est-ce qu'une pareille division du pouvoir législatif est imposée par des raisons pratiques, par l'expérience du passé ou même du présent ? Nous nous bornons à faire remarquer, quant à ce point, que parler de la tyrannie de

la Chambre unique paraît un argument tout au moins suranné, si l'on prend en considération que nous vivons dans une époque où la puissance du gouvernement, en tant qu'organe de l'exécutif, va augmentant tous les jours. Si le parlementarisme n'est pas déformé en son application, c'est plutôt l'autorité prépondérante du cabinet qui est à craindre. C'est le cas en Angleterre, où on se préoccupe de ressusciter, au lieu d'entraver, l'autorité du corps législatif (cf. Sidney Law, *The Government of England*, Londres, 1914, p. 75). A l'heure actuelle, on pourrait plutôt renverser l'argument d'après lequel deux Chambres sont nécessaires pour protéger contre un « despotisme » du corps législatif populaire. Si l'on examine ce qui se passa, par exemple, en Angleterre pendant la guerre, on verra que c'est la Chambre des Communes qui servit de protecteur aux libertés individuelles contre les empiétements croissants du gouvernement. Le péril n'est donc pas dans les Chambres, il est plutôt dans l'exécutif avec ses tendances vers la dictature, de sorte que la division du pouvoir législatif en deux ne profitera qu'aux partisans d'un pouvoir exécutif très fort, ce qui n'est pas conforme à l'esprit de la démocratie pure; appliquer, au sujet du législatif, la maxime de la politique romaine « *divide et impera* », est pour eux un article de foi. D'ailleurs — pour revenir à notre sujet — n'oublions pas qu'à Rome l'affaiblissement de l'exécutif (remplacement du roi par deux consuls avec *par potestas*) a été une des plus heureuses parmi les réformes du droit public romain.

Enfin, est-ce qu'on aboutit vraiment, grâce au système bicaméral, au partage de la puissance législative en deux corps et à l'affaiblissement de la Chambre populaire ? Pas du tout ! Dans le cas où ce système doit résulter, dans une république démocratique, du principe de la division des pouvoirs, il faut que les deux Chambres jouissent de prérogatives qui soient absolument les mêmes¹. Au lieu de cela, ainsi que dans la Monarchie constitutionnelle, la tendance démocratique amène un recul continue de la Chambre haute; c'est dans la République démocratique surtout que la

1. En France, dit M. Hauriou (*l. c.* p. 477), l'égalité des pouvoirs entre le Sénat et la Chambre s'est jusqu'ici montrée plus avantageuse que nuisible.

prépondérance de la Chambre des députés doit prévaloir sur le Sénat. Ce qui trouve son expression juridique de plusieurs manières (cf. Kelsen, *Allg. Staatslehre*, p. 352). En effet, pour donner satisfaction au principe démocratique qui trouve son expression dans la Chambre du peuple, on arrive peu à peu à ne reconnaître à la Chambre haute qu'une participation au pouvoir législatif, plus ou moins nominale. Ou bien on établit que certaines lois politiques d'une importance particulière n'ont pas besoin d'être votées par le Sénat, ou bien que, dans le cas d'un conflit entre les deux Chambres, c'est l'ensemble de leurs membres qui décidera — et alors la Chambre du peuple écrasera de son nombre la résistance du Sénat; ou bien que, en cas de désaccord, il suffit que le projet rejeté par le Sénat soit voté une seconde fois par la Chambre des députés, ou bien que le Sénat ne dispose que d'un veto suspensif, etc.. Il n'est donc pas douteux que le prétendu affaiblissement de la Chambre populaire n'est pas obtenu en réalité; et c'est pour cela que, pour justifier l'existence du Sénat, on lui a transféré, à titre de fonction spéciale, une certaine part du pouvoir exécutif, ainsi que l'approbation des nominations, la collaboration à la conclusion de traités d'Etat, etc. (cf. Kelsen, *Allg. Staatslehre*, *ibid.*).

3^o Un troisième argument consiste à dire que dans le Sénat sont représentées les opinions modérées et conciliatrices. Cela peut être vrai pour tel ou tel Etat déterminé, mais c'est loin d'avoir la valeur d'une règle ou d'un corollaire. Il suffira de noter que la Chambre haute d'un des plus grands Etats du monde, le Sénat américain, se montre depuis 1880, à peu près aussi radicale et impulsive que la Chambre des représentants¹. Il y a déjà trente ans que le professeur H. Jones Ford faisait remarquer (*Rise and Growth of American Politics*, New York, 1898, p. 274) que la prétendue modération du Sénat est devenue une tradition fanée, de sorte que, au lieu de considérer cette Assemblée comme un frein à la Chambre basse, les Américains ont pris l'habi-

1. Même avant cette époque, Laboulaye disait, il y a déjà 60 ans (*l. c.* p. 338) : « Est-ce que le Sénat américain est plus conservateur ou moins ami de la liberté que la Chambre des représentants?... Tout au contraire. »

tude d'attendre de celle-ci une contrainte à l'extravagance et à l'impétuosité du Sénat.

Ainsi donc, pour récapituler ce qui a été déjà dit sur les trois arguments précédents, l'opinion d'après laquelle le système bicaméral présente plus de garanties contre les emportements, la corruption et l'irresponsabilité que le système unicaméral, peut être mise, dit M. J. Garner (*l. c.* p. 612), sérieusement en doute; au contraire, où le pouvoir législatif est exercé par un seul corps, chacun des membres de ce dernier peut avoir une responsabilité plus précisément déterminée, et on ne saurait parler de déplacement de la responsabilité d'une Chambre à l'autre.

4^o Un autre argument en faveur du système bicaméral que ses partisans citent souvent et ne cessent jamais de répéter, c'est que le fonctionnement de ce système constitue un moyen infaillible de résoudre les conflits entre le pouvoir exécutif d'une part et la représentation nationale de l'autre; c'est dans ce cas que le Sénat exerce son rôle de régulateur de la constitution. Qu'une telle fonction soit possible et même nécessaire pour les pays où le pouvoir exécutif est très fort (monarchie constitutionnelle), il n'y a pas de doute; mais que cela doive arriver d'une façon infaillible, voilà ce qu'il est difficile d'admettre. Tout dépend des circonstances et de l'esprit dont les institutions de tel ou tel pays sont imprégnées. En effet, pourquoi, à un moment donné, le pouvoir exécutif ne pourrait-il se faire l'allié de l'une des Chambres pour écraser l'autre? Si l'on en croit M. Naquet (*Annales de l'Assemblée Nationale*, séance du 28 janvier 1875, t. XXXVI, p. 344), « la meilleure preuve que la division du pouvoir législatif en deux Chambres n'est pas suffisante pour conjurer les éventualités de révolutions et de coups d'Etat, c'est qu'au 18 brumaire le coup d'Etat s'est effectué contre un pouvoir législatif partagé entre deux Assemblées et, si je ne me trompe, disait l'orateur, l'une de ces deux Assemblées a singulièrement aidé Bonaparte à exécuter son coup d'Etat contre l'autre. » Il est vrai, ainsi que le fait remarquer M. Esmein (*l. c.* 8^e éd. t. 1, p. 143), que la vérité est un peu différente, car, à ce moment-là, le pouvoir exécutif avait presque disparu, quatre sur les cinq directeurs

ayant donné leur démission avant la lutte; mais il ne reste pas moins vrai que les deux Chambres existaient, et que l'une d'elles a aidé Bonaparte à dissoudre l'autre et à accomplir son coup d'Etat. Quoiqu'il en soit, et pour parler en général, il ne s'agit là que d'un avantage tout au moins douteux et dont il est difficile de trouver l'application (v. plus loin l'examen du cas du Président Millerand).

§ 3. Aux arguments des bicaméralistes, les partisans de la Chambre unique opposent les leurs, qui, pratiques aussi et de nature à tomber sous l'observation de chacun, ne sont pas démentis par l'expérience.

1^o Un grand désavantage, peut-être le plus grand de tous ceux que le système bicaméral puisse présenter, c'est que, ainsi que l'a déjà fait remarquer Jérémie Bentham (*Tactique des Assemblées législatives*, trad. de l'anglais, Paris 1882, t. I. p. 48), « deux Assemblées ne peuvent pas exister longtemps sans mesurer leurs forces ». Un des plus fervents partisans de la Chambre haute, M. Bryce, ne le nie pas : « Fréquents, dit-il (*La Démocratie américaine*, I, p. 279), sont les désaccords entre les deux Chambres; chacune est jalouse et agressive. Chacune est disposée à apporter les modifications aux bills qui viennent de l'autre¹ ». Le conflit peut se produire à l'occasion du vote du budget, comme en Angleterre en 1909, ou d'une autre loi quelconque, enfin sur le terrain politique. On nous dira que l'essentiel n'est pas que le conflit éclate, mais qu'il puisse être résolu. Oui, mais c'est justement quant à ce point qu'on se trouve avec le système bicaméral devant le dilemme suivant : Les deux corps sont-ils doués de pouvoirs égaux? Une égale intransigeance, la même obstination à vouloir défendre jusqu'au bout des points de vue opposés peuvent conduire à des conséquences politiques très fâcheuses. L'équilibre est-il rompu en faveur de la Chambre du peuple? le Sénat sera réduit à un rôle de

1. Si les résultats de ces conflits ne sont pas fâcheux pour l'Etat en général, cela tient, comme le dit M. Bryce (*ibid.*), à ce que l'exécutif ne prend part au conflit des deux Chambres, ainsi qu'il arrive en Europe; il est limité entre les Chambres qui sont réellement et également coordonnées. Par conséquent, dit Bryce (*Ibid.* p. 281), un système tel que le système américain pourrait difficilement fonctionner, et il lui serait impossible de durer, si l'exécutif eût été la créature de l'une des Chambres ou des deux

plus en plus effacé et on aboutira d'une manière ou d'une, autre à la négation même du principe de la dualité. Il est vrai que le législateur constituant, ayant en vue que l'éventualité de conflits est un vice inhérent au système bicaméral, prévoit le cas et prescrit des solutions aux désaccords¹; malheureusement, aucune constitution ne prévoit tout; puis, ces solutions mécaniques et unilatérales ne réussissent pas toujours au point de vue pratique, et n'arrivent pas à éviter à l'Etat des complications dont les résultats peuvent être des plus préjudiciables. Il est donc mieux, comme le disait Destutt de Tracy (*Commentaire de l'Esprit des lois*, l. IX, ch. 2), que le pouvoir législatif soit uni pour qu'il puisse légiférer sans lutter contre soi-même.

2° Un autre inconvénient du fonctionnement du système bicaméral consiste en ce que le vote des lois, même les moins contestées dans leurs principes, se ralentit à l'excès; c'est une vérité qu'une longue expérience a suffisamment démontrée dans la plupart des Etats, la France y compris. Pour nous borner à ce dernier pays, il suffit de rappeler qu'il y a des projets de lois et non des plus mauvais que le Sénat laisse dormir dans ses tiroirs deux, trois, six ans. S'il est vrai que le projet de loi sur le système électoral du scrutin uninominal a été voté par la Chambre le 11 février 1889 et le 13 du même mois par le Sénat, et que, au cours de la grève des cheminots, le gouvernement a réussi à faire voter en un jour, le 28 février 1920, une loi de réquisition, il ne reste pas moins vrai que, le 9 juin 1922, le Sénat a voté une proposition de loi relative au secret des correspondances qui avait été déposée pour la première fois 27 ans auparavant. Il y a même des projets de loi qui, entrés au Sénat, n'en sont plus sortis; ce qui n'est pas toujours le plus juste ou le plus utile. Certainement, comme le dit M. Barthélemy (*Les résistances du Sénat*, p. 407), ce n'est pas au Sénat qu'il faut attribuer tous les retards dans la législation; la Chambre, elle aussi, a sa part de responsabilité dans cet inconvénient.

3° L'esprit de détail se développe au Sénat d'une façon particulièrement ennuyeuse et paralysatrice de toute ini-

1. V. Temperley, *Senates and Upper Chambers*, p. 59 et s.; Marriott, *Second Chambers*, p. 190 et s., et *infra*, l. III, ch. premier, § 8, 9 et 12.

tiative. L'esprit de ce corps dont on exalte les tendances conservatrices, fait obstacle à des réformes plusieurs fois nécessaires et urgentes en leur fermant la porte ou en ne les admettant que diminuées, déformées, rendues méconnaissables et, par conséquent, inefficaces. C'est une vérité indéniable et à propos de laquelle les exemples ne nous manquent pas. Pour ce qui est de la France, il suffira de me rapporter à ce qu'a dit une fois J. Jaurès : « Je me disais, s'écriait-il à la tribune, le 7 mai 1911, que si nous ne nous traînions pas, impuissants et misérables, ridicules, dans *l'éternel conflit de deux Assemblées rivales, assez différentes pour se contrarier, assez semblables pour se contrarier encore davantage*, je me disais que si nous pouvions, nous aussi, agir avec rigueur, avec décision, l'assurance contre la maladie, contre le chômage serait bientôt en France un fait accompli » (Ch. des dép., 7 mai 1911, *Journ. Off. Déb.*, p. 2.338).

Pour en donner un autre exemple : c'est ce qui arrive également à propos des Sénats (*Legislative Councils*) des Etats australiens, où ces Assemblées, bien qu'élues, pour la plupart d'entre elles, au suffrage direct et restreint (en Australie occidentale, en Australie du Sud, en Victoria et en Tasmanie), ont pu retarder de longues années l'avènement de réformes politiques et sociales, telles que l'extension du suffrage direct, l'adoption de nouveaux impôts fonciers, l'arbitrage obligatoire dans les différends industriels et même la Worksmen's Compensation. Et pour parler plus spécialement, en Victoria et en Australie du Sud, les projets de législation industrielle, d'une nécessité généralement reconnue depuis longtemps, ont été retardés maintes fois à cause de l'attitude hostile que les Sénats de ces Etats adoptèrent à leur égard (cf. Keith, *Responsible Government*, t. II, p. 626). Un autre exemple : en Tasmanie, d'après le même Keith (*l. c.* p. 630), c'est par suite de l'attitude de sa Chambre haute que ce pays est de beaucoup le moins avancé parmi les Etats du Commonwealth en matière de législation industrielle et économique en général. Quant à l'avenir des Sénats australiens, il suffit de noter que, devant la manifestation de leurs tendances arriérées et antirépublicaines, le parti travailliste (*Labour Party*) fut amené à inscrire dans son programme l'abolition

de ces Chambres ou leur élection par le suffrage universel. Est-ce que dans ce cas la situation changerait ? On ne peut l'affirmer. La base de l'infirmité du système se trouve dans le principe même de la dualité et dans l'esprit d'obstruction dont chaque Chambre s'inspire à l'égard de sa rivale. Homère a préconisé il y a presque trois mille ans : οὐκ ἀγαθὸν πολυκοιρανίη!

§ 4. Le système bicaméral pèche dans son principe même. « Un corps législatif divisé en deux branches, disait jadis un homme qui se distingua par excellence par son esprit pratique, Benjamin Franklin, c'est une charrette tirée par un cheval devant et par un cheval derrière en sens opposé » (Story, *Commentaries on the constitution of the United States*, 4^e éd. § 527, cf. et Giraud, *La crise de la démocratie*, Paris 1925, p. 91 et ss). Turgot ne pensait pas différemment (v. Laboulaye, l. c. p. 347). C'est un défaut du système bicaméral qui saute aux yeux et qui constitue une des raisons pour lesquelles, en France (les partis de gauche) et ailleurs, on demande la suppression pure et simple de la seconde Chambre, en tant qu'institution surannée, inutile et périlleuse.

LIVRE II

LE DÉCLIN DU SÉNAT

CHAPITRE PREMIER

Le mouvement vers la suppression du Sénat ou vers la restriction de ses attributions, jusqu'à la Grande-Guerre. La Chambre haute dans l'Empire britannique et ailleurs.

§ 1. Le système bicaméral en tant qu'axiome de la science politique. Motifs de son abandon progressif.

I. *Le mouvement vers la création de Sénats « démocratiques »*. — § 1. Le Sénat norvégien. — § 2. Le Sénat fédéral australien. — § 3. La Chambre haute de l'Union Sud-Africaine. — § 4. Les progrès d'unicaméralisme en Amérique et le mouvement vers la suppression des Sénats des Etats ou provinces fédérés. — § 5. Un Sénat créé à la veille de la Grande Guerre.

II. *La Chambre des Lords*. — § 1. Tendance de la pratique constitutionnelle à rompre l'égalité des deux Chambres au profit des Communes. — § 2. Le Parliament Act. — § 3. L'unicaméralisme et le bicaméralisme en Angleterre. — § 4. L'œuvre de la Commission Bryce. — § 5. Situation actuelle de la Chambre des Lords; difficultés que présente sa réorganisation. — § 6. Une vaine tentative en faveur de la Chambre haute anglaise. — § 7. Influence du Parliament Act sur l'évolution de l'institution du Sénat en général.

§ 1. Lorsqu'en 1895, un Anglais, homme d'Etat et professeur des plus éminents, M. James (plus tard Lord) Bryce, publia son œuvre magistrale « *The American Commonwealth* », il y faisait remarquer (t. I, p. 461) que le système bicaméral est devenu un axiome de la science politique et qu'il est fondé sur la croyance que la tendance innée de toute assemblée à devenir hâtive, tyrannique et corrompue doit et peut être réprimée par une autre Chambre *égale en autorité*¹.

1. Cf. Hauriou, l. c. p. 476. Bien plus tard, en partant de cet axiome, lord Bryce crut devoir classer (en son livre *Modern Democracies*, t. II, p. 437 et ss.) les Chambres hautes, en raison de leurs attributions, en trois groupes : celles

Mais toutes les vérités ne sont que relatives, et toutes les croyances peuvent être ruinées par le temps; il y en a tant et tant qui, depuis que l'histoire humaine existe, ont régné sur les esprits, puis tombées dans le mépris ont fini par disparaître complètement; car les croyances humaines ont, elles aussi, une évolution et sont plus ou moins respectées et tenues en estime, suivant que l'expérience politique, cette pierre de touche de la valeur des différentes institutions, témoigne en leur faveur ou contre elles. Dans le second cas, à savoir quand une longue expérience aurait démontré que, par exemple, la seconde Chambre, en tel ou tel pays déterminé, n'a guère pu répondre au but proposé, et encore plus, bien entendu, dans le cas où cette institution n'aurait contribué qu'à aggraver la confusion et le malaise de la vie publique, la croyance ci-dessus mentionnée doit se mettre de côté, tout au moins par les hommes inspirés d'esprit pratique.

Peut-on prétendre que depuis 1895, époque à laquelle écrivait Lord Bryce, jusqu'à présent, l'expérience a prononcé une pareille condamnation définitive et générale de l'institution sénatoriale? Dans tous les pays où le Sénat correspondait à des nécessités d'ordre social et économique, il est hors de doute qu'il a joué un rôle en faveur du fonctionnement régulier de la vie publique. Mais est-ce toujours le cas? Nous ne le croyons pas. Au contraire, si l'on a foi

qui sont égales, aussi bien en droit qu'en fait, à la Chambre basse; celles qui sont pourvues de pouvoirs constitutionnels égaux en droit, mais inférieurs en pratique à ceux de la Chambre du peuple; enfin, celles qui sont inférieures à l'autre assemblée, même au point de vue constitutionnel. Dans la première catégorie, lord Bryce classe les Sénats des Etats-Unis et de l'Australie, bien que l'on puisse avoir des doutes sur un tel classement de ce dernier vu que ses droits financiers sont infiniment inférieurs à ceux de la Chambre basse. Dans la seconde, il classe le Sénat français, celui de la Nouvelle-Zélande et celui de l'Afrique du Sud; en effet, en ce qui concerne le premier il n'existe, au point de vue des attributions constitutionnelles, entre la Chambre et lui qu'une petite différence, d'ordre chronologique, à savoir que « les lois de finances doivent, conformément à l'art. 8 de la loi du 24 février 1875, être présentées en premier lieu à la Chambre des députés et votées par elle. » Mais, en pratique, le Sénat est quelque peu subordonné à la Chambre; la raison en est que le fonctionnement du régime parlementaire tend presque toujours à développer inégalement la position respective des deux assemblées; mais, dans une certaine mesure, c'est aussi que le Sénat ne représente pas le corps électoral au même titre que la Chambre des députés. Enfin, dans la troisième catégorie, lord Bryce classe, entre autres, le Langthing norvégien et le Sénat hollandais. C'est dans ce dernier type qu'il faut classer la Chambre des Lords après le Parliament Act et tous les Sénats formés ou réformés après la guerre.

en certains auteurs comme M. Robertson, député britannique¹, l'expérience parle plutôt contre le Sénat; les Chambres hautes, dit cet auteur, sont des sources de frictions, dans le cas où elles ne sont qu'instrument d'obstruction et de retard dans la confection des lois! Pourtant, on continuerait, paraît-il, de respecter le Sénat et ses prérogatives, même dans la période d'après-guerre, si nous ne nous trouvions pas en présence d'une lutte gigantesque dans l'histoire des institutions, menée par le parlementarisme contre le mouvement syndicaliste, révolutionnaire ou non, d'une part, contre la dictature de classe ou de parti d'autre part. Dans l'un et l'autre cas, c'est bien la représentation des professions, des syndicats, du travail et de la production qui menace d'expulser le parlement politique de la place que ce dernier occupe parmi les organes de l'Etat et de le remplacer réellement ou théoriquement. C'est la lutte de la démocratie et de la liberté individuelle contre l'autoritarisme des masses et le pouvoir de la profession organisée. Pour se sentir plus libre et plus fort dans sa défensive, le vieux parlementarisme devra se libérer d'institutions qui en réalité historique lui sont plus ou moins étrangères, et concentrer ses efforts pour la défense de ses principes et des institutions basées sur ceux-ci. C'est, tout au moins, une des principales raisons pour lesquelles on assiste, surtout dans la période d'après-guerre, à un mouvement nettement dessiné, d'une vaste étendue et qui favorise plus ou moins absolument notre thèse de la Chambre unique. C'est de cette raison, autrement dit du développement de l'esprit démocratique qui reste toujours la raison principale de la diminution du rôle des Sénats, que la tendance vers la rationalisation du pouvoir en général doit être considérée comme résultat naturel. Quant aux Chambres hautes, le reproche habituel qu'on leur fait, surtout quand elles ne sont pas recrutées au suffrage universel, c'est de porter atteinte au principe démocratique; si, d'autre part, le Sénat est élu au suffrage universel, il ne fait que double emploi dans le domaine législatif.

1. *Second Chambers in Practice*, Londres, 1911, cité par M. Garner, *l. c.*, p. 613

I. Le mouvement vers la démocratisation du Sénat, bien entendu dans la mesure où les conditions politiques et sociales de tel ou tel pays le permettaient, commença déjà longtemps avant la guerre.

§ 1. Un effort, tendant à enlever au Sénat toutes ses attributions et à lui laisser seulement le rôle d'assemblée de révision, a été fait avec succès par la loi norvégienne du 24 avril 1869, portant amendement de l'art. 73 de la constitution de ce pays. Ce qui est à faire remarquer ici, c'est que l'ancien Sénat fut, en réalité, purement et simplement supprimé¹; en effet, au lieu d'un second Corps législatif, il n'existe en Norvège depuis que le Langthing, composé d'un quart des membres de la Chambre des députés élu par cette dernière. Les trois quarts de la représentation du peuple qui restent, forment la Chambre des députés proprement dite, l'Odelsthing. D'après l'art. 76, chaque projet adopté par l'Odelsthing, sera soumis au vote du Langthing qui l'approuvera ou le rejettera et, dans ce cas, il le renverra à la Chambre avec ses observations; elles seront examinées par l'Odelsthing qui abandonnera le projet ou le renverra au Langthing avec ou sans changement. Mais ce qui consacre le caractère consultatif du Sénat norvégien, c'est que la résistance du Langthing ne peut pas continuer indéfiniment; car, lorsqu'un projet a été adressé deux fois par l'Odelsthing au Langthing, et retourné pour la seconde fois avec refus de le voter, le Storthing, c'est-à-dire l'Assemblée Nationale, formée des deux Chambres, se réunit en séance plénière et décide à la majorité des deux tiers des voix. Nous allons voir plus loin que cette solution du problème de la seconde Chambre, bien que très ingénieuse et démocratique, n'a pas encore trouvé, jusqu'à aujourd'hui, d'imitateurs.

§ 2. La première apparition d'un Sénat, corps distinct et élu séparément de la Chambre du peuple, qui soit pourvu de pouvoirs restreints, a eu lieu en Australie, où la constitution (*The Commonwealth Act*) de 1900 prévoit une Chambre haute élue, ainsi que la Chambre basse, au suffrage universel et à raison de six membres par chacun des six Etats, mais

1. Cf. Hatschek, *Allg. Staatsrecht*, Première partie, p. 74.

n'ayant pas les mêmes attributions, surtout en matière financière. En effet, le contrôle effectif sur des projets financiers est enlevé au Sénat par l'article 53 de la constitution. Puis,—une autre diminution des pouvoirs du Sénat,—dans le but de résoudre les problèmes pouvant donner lieu à des conflits de compétence entre un Etat membre et le Commonwealth ou bien entre les Etats particuliers et ayant ordinairement un caractère financier, on a eu recours à une institution nouvelle et se trouvant en dehors du cadre constitutionnel, l'*Interstate Conference*. De plus, ayant dû avoir quelque pressentiment qu'un Sénat élu par le peuple comme la Chambre, pourrait être tenté d'empiéter sur la prépondérance de celle-ci, les constituants australiens ont établi dans l'article 24 de la constitution que le nombre des députés reste toujours double de celui des sénateurs. Grâce à ce moyen, dans la séance plénière (*Joint Sitting*), procédé final pour régler les conflits entre les deux Chambres, la Chambre basse sera toujours celle qui l'emportera sur l'autre. Des rapports analogues, quant au nombre de leurs membres, existent entre les Chambres des Etats membres. Ainsi, par exemple en Victoria, le Sénat compte 34 membres, élus pour six ans et renouvelables par moitié tous les trois ans, et la Legislative Assembly 65 membres élus pour trois ans au suffrage universel (v. René Le Conte, dans la *Revue du Droit public* 1925, p. 142). De plus, le Sénat n'est pas indissoluble; au contraire, en cas de conflit prolongé des deux Chambres, c'est le Sénat qui peut être dissous par l'exécutif. (V. Keith, *Responsible Government in the Dominions*, 2^e éd. pp. 430 ss., 491 ss.)

§ 3. La deuxième apparition d'un Sénat à pouvoirs bien restreints a eu lieu, en 1910, en Afrique du Sud. Les fondateurs de l'Union Sud-Africaine n'avaient en 1908 que peu de respect pour le principe de la dualité des Chambres. Dans l'Assemblée Constituante, réunie à Capetown en 1908, il y avait un groupe considérable de députés qui s'opposaient par principe au système bicaméral; mais la force des traditions avait encore des racines profondes et exerçait une influence sur les esprits en faveur de la dualité des Chambres. Après qu'ils ont failli appliquer le système norvégien, les

constituants australiens ont enfin décidé d'établir un Sénat d'une manière provisoire pour une période de dix ans (v. A. L. Smith, *A Nation in the Making*, dans la *Yale Review*, février 1911). Dans les articles de la constitution relatifs à la Chambre haute, on constate la tendance vers la diminution des prérogatives de celle-ci; c'est ainsi, par exemple, que l'art. 60 enlève au Sénat tout droit d'amender des projets affectant des revenus ou imposant des taxes. Contre la résistance de ce corps à la volonté de la Chambre des députés, on a recours au procédé de la séance plénière; en effet, d'après l'art. 63, après deux refus du Sénat, rendus en deux sessions différentes, de voter tel ou tel projet de loi adopté déjà par la Chambre basse, « le Gouverneur général peut, pendant la seconde session, convoquer une réunion plénière (*Joint Silling*) des deux Assemblées. Celles-ci réunies délibèrent et statuent sur le Bill et ses amendements à la majorité absolue du nombre total de leurs membres présents. » Comme la Chambre disposerait à la séance plénière de 121 voix contre les 40 voix du Sénat, il est facile de comprendre qu'elle arrivera à faire prévaloir sa volonté. (V. Keith, *l. c.* pp. 441 ss., 497 ss.).

§ 4. Ce n'est pas tout; ce qui est plus intéressant, c'est que c'est jusqu'au sein même des colonies anglaises d'Amérique, où pourtant les traditions de la métropole sont toujours tenues en honneur et respect, que le système unicaméral a su réaliser des conquêtes. Ainsi, parmi les neuf Etats ou Provinces fédérées du Dominion du Canada, il n'y en a que deux et des plus vieux, Québec et Nouvelle-Ecosse, qui maintiennent encore le système bicaméral; tous les autres l'ont abandonné et ne pratiquent plus que le système opposé (v. Reg. G. Trotter, *Canadian Federation*, Londres, 1924). L'exemple du Canada n'est pas resté sans influencer les Etats-Unis où un courant d'opinion de plus en plus fort se dessine en faveur de la suppression pure et simple des Sénats des Etats particuliers (v. James G. Dealy, *Growth of American State Constitution*. New-York, 1915, p. 277 ss.). D'ailleurs, le système unicaméral n'est pas chose inconnue aux Etats-Unis. Grâce à l'influence de B. Franklin, ce système a été adopté par la première constitution de Pennsylv-

vanie et John Adams (dans son livre : *A Defense of the American Constitution*) nous dit que lors de la rédaction des premières constitutions d'Etats, la question de savoir si le système bicaméral était à adopter plutôt que le système unicaméral fut d'une importance capitale. Ce qui reste incontestable, c'est que plus de la moitié des treize Colonies commencèrent leur vie libre avec le système unicaméral; peu à peu, elles adhèrent toutes au bicaméralisme. La Pennsylvanie abandonna le système unicaméral en 1790 et seul le Vermont continua d'avoir une seule Chambre jusqu'en 1836 (v. *The Federalist*, éd. Ford, p. 142, n. 1). Maintenant, c'est une tendance contraire qui tend à l'emporter. Des mouvements importants ont eu lieu dans plusieurs Etats américains (notamment en Californie 1913, Orégon 1914 et 1916, Nebraska 1914, etc.), en faveur du système unicaméral; en 1913, par exemple, la majorité du Corps législatif de Californie vota une proposition en faveur d'un tel amendement constitutionnel; le même amendement fut soumis à un referendum en Oregon (v. sur les efforts faits dans ce but en Oregon, Barnett, *Amer Pol. Sci. Rev.* IX (1915), p. 453); en 1913, les gouverneurs d'Arizona et de Kansas n'hésitèrent pas dans leurs messages aux corps législatifs à recommander l'abolition du Sénat; en 1914, un *Joint Committee* des corps législatifs de Nebraska se déclarait également pour l'unicaméralisme (v. son rapport dans le *Bulletin of the Nebraska Legislative Reference Bureau* 1914, n° 4).

Outre le Canada et les Etats-Unis, en Australie s'accroît aussi une tendance à supprimer les Chambres hautes (Legislative Councils) dans les Etats membres du Commonwealth. L'opposition générale à ces institutions finit par aboutir en 1922 à la suppression du Sénat de Queensland (v. le *Daily Telegraph* de Londres, 13 mars 1922); sur l'évolution du mouvement qui aboutit à la suppression, v. *Queensland Government Gazette*, 23 mars 1922. Cf. Keith, l. c. pp. 434 ss. 460 ss. et son remplacement par un comité permanent de révision; après le Sénat de Queensland vint le tour de celui de la Nouvelle-Galles du Sud, en train d'être supprimé, lui aussi, par le Labour Party. Mais en Australie, le mouvement ne se borne pas aux Sénaats des Etats-membres; le Labour-Party, un des plus puissants

en ce pays, a inscrit dans son programme non seulement de supprimer les Sénats des Etats, mais de plus de faire abolir la Chambre haute fédérale elle-même. De plus, il se propose, et nous reconnaissons ici les tendances vers l'Etat unitaire dont nous avons déjà parlé, de la remplacer par 31 « Conseils de Districts » qui auraient l'exercice de certains pouvoirs restreints, tout en étant subordonnés à l'autorité suprême du Parlement unique du Dominion.

§ 5. Enfin, avant d'aborder la question de l'évolution de la Chambre haute en Angleterre, il convient de dire quelques mots à propos du Sénat de la Tasmanie, cette grande île si renommée comme champ d'expérimentation dans le domaine de la législation industrielle. Le Sénat Tasmanien (*Legislative Council*), institué en 1914, est élu au suffrage universel et d'après le système de la représentation proportionnelle; divisé en quatre circonscriptions, le pays élit quarante sénateurs dont onze pour chacune des deux premières et neuf pour chacune des deux autres. Ces attributions ayant été calquées sur celles de la Chambre des Lords, après le Parliament Act, le Sénat de Tasmanie voit son pouvoir réduit en matière financière à un faible droit de protestation contre les décisions de la Chambre des députés. (v. Keith, *l. c.* pp. 438 ss., 487 ss).

II § 1. Mais ce qui montre d'une façon encore plus claire la tendance à se passer avec le temps de la seconde Chambre, c'est ce que l'on observe à propos de cette institution dans la vieille Angleterre, berceau véritable de la seconde Chambre¹, qui, bien que formant « la partie la plus accidentelle peut-être de tout le système anglais a été la plus généralement imitée par les autres Etats parlementaires ». (v. *Encyclop. Britannica*, 11^e éd., t. XII, p. 295). On sait bien que, depuis un siècle, la tendance constante de la pratique constitutionnelle anglaise a été de rompre, au profit des Communes, l'égalité qui s'était d'abord établie entre les deux Chambres anglaises aussi bien quant au vote des subsides que quant au vote des lois. Cela ne fut que la conséquen-

1. M. F. Lieber (*l. c.* p. 197) dit du système bicaméral qu'il est propre aux Anglo-Saxons et qu'il les suit partout, « like the Common Law ».

ce du développement de l'esprit démocratique qui devenait tous les jours plus fort, alors que l'aristocratie anglaise, si puissante et qui paraissait si solide, était minée par les bills de 1832, 1867, 1885, etc.. Pas à pas, la Chambre des Lords vit ses prérogatives diminuer et finit par perdre, tout au moins en pratique, le droit d'amender et même de rejeter les lois de finances; avec le temps, s'établit la croyance que cette Chambre était dans l'impossibilité de rejeter le budget (v. Esmein, *La Chambre et la Démocratie*, p. 47 à 56; Erskine May, *Traité des privilèges, procédures et usages du Parlement*, trad. de l'angl. par Delpech, t. II, p. 212, 221 et ss.). En ce qui concerne le vote des bills ordinaires, les Lords ne conservaient plus que le droit d'amendement du projet et de plus un autre droit, celui du veto suspensif (v. Sidney Law, *The Government of England*, 2^e éd. 1906, p. 222).

§ 2. C'est pour cela que l'attitude de cette Assemblée en 1909, à propos du vote du budget de 1910, a été considérée par la Chambre des Communes et par l'opinion publique comme une violation de la pratique constitutionnelle anglaise; c'est ce qui a provoqué le Parliament Act du 18 août 1911 (v. le texte chez Dareste, *Les Constitutions modernes*, nouv. éd. t. I, p. 539; et dans *l'Annuaire*, t. XII, 1912, notices et trad. de H. Taudière), qui, bien que restreignant les prérogatives de la Chambre haute jusqu'à effacer son rôle presque complètement, n'a fait, en réalité, que traduire dans une forme précise et officielle les rapports qui existaient, en temps normal, entre les deux Chambres.

En vertu de cet Act, la Chambre des Lords se vit réduite, même en forme, à un rôle tout à fait secondaire et c'est en considération de cela que déjà dans les débats sur les *Veto Resolutions* et sur le Parliament Act on reprocha souvent aux libéraux de vouloir introduire en Angleterre le système de la Chambre unique (*Single Chamber*), sous une forme déguisée, en condamnant la Chambre des Lords à l'impuissance. En effet, on peut dire, d'une manière générale, que, après la Parliament Act, c'est la Chambre des Communes qui est le Parlement britannique. (V. J. Garner, *l. c.* p. 610).

§ 3. L'idée de la Chambre unique compte d'ailleurs beaucoup de partisans parmi les Anglais. En ce qui concerne les

théoriciens de ce pays, ils ne sont pas d'accord quant au meilleur système à adopter. Parmi les défenseurs illustres de la seconde Chambre traditionnelle on compte Story, Kent, Lecky, Henry Maine; on pourrait y ajouter Jérémie Bentham, si le grand philosophe n'avait pas changé d'avis à ce sujet avant sa mort. Parmi les adversaires du système bicaméral, il convient de citer surtout J. Stuart Mill et Bagehot, d'après lesquels une Chambre haute ne saurait être nécessaire que comme instrument de révision législative. Parmi les Anglais contemporains, partisans du système unicaméral, un des plus fervents est M. Harold Laski qui est d'avis qu'une Chambre unique correspond parfaitement aux buts de l'Etat moderne (v. *A Grammar of Politics*, p. 330 et ss.). C'est le même argument invoqué par M. Lees Smith dans son livre, paru il y a quatre ans : *Second Chambers in Theory and Practice*.

Les partis politiques ne sont pas eux non plus d'accord sur la question. Déjà, à une époque antérieure au Parliament Act, il y avait une fraction des radicaux, d'après le programme de laquelle la Chambre des Lords était considérée comme inutile et, par conséquent, elle devait être supprimée (v. Al. Wallace, *A new House of Lords*, dans *Fortnightly Review*, 1907, t. I, p. 206 : « Il est vrai que beaucoup de penseurs sont opposés à une seconde Chambre quelconque, comme étant d'ailleurs inutile »). Au mois de juin de 1907, lors du débat qui aboutit à la résolution du 26 juin 1907, une motion, conçue en ce sens, fut même proposée à la Chambre des Communes et, ce qui est plus remarquable, elle obtint une centaine de voix (*Hansard's Parliamentary Debates*, 4^e série, t. 176. p. 1.193 ss., 1514).

§ 4. Cependant bien qu'ils ne voulussent pas de résistances intransigeantes comme celle opposée par la Chambre des Lords en 1909, les Anglais, conservateurs par caractère et par tradition, ne consentirent pas à laisser disparaître une institution intimement liée à l'histoire de la Nation. La guerre mondiale battait encore son plein que, le 25 août 1917, le Gouvernement de coalition, sous la présidence de M. Lloyd George, constitua une commission d'étude sous la présidence de l'éminent publiciste et homme d'état anglais,

Lord Bryce¹; elle était désignée par le nom de *Conference on the Reform of the House of Lords*, ce qui indique suffisamment le but qui a présidé à son institution. Celui-ci consistait à proposer un mode de réorganisation de cette Chambre sur une base acceptable par les éléments démocratiques du pays. D'ailleurs, une telle réforme, conçue dans le sens de la démocratisation de la Chambre haute, serait le complément du Parliament Act, ainsi que le porte le préambule même de cette loi (v. G. Jèze, *La réforme de la Chambre des Lords*, dans la *Revue du Droit public*, 1919, p. 259), La Commission, dont les travaux durèrent du 2 octobre 1927 au 24 avril 1918, proposait un nouveau procédé de recrutement de la Chambre haute, jusqu'alors aristocratique et héréditaire. Il est vrai qu'une démocratisation complète de la Chambre des Lords a été repoussée; la Commission Bryce fut loin de proposer le recrutement de cette Assemblée au suffrage universel direct, la plupart des membres de la Commission ne voulant point d'une Chambre qui pourrait prétendre à l'égalité avec la Chambre des Communes. On fit même invoquer l'expérience d'un pareil recrutement du Sénat en Australie, expérience, disait-on, qui ne fut nullement favorable à l'institution d'une seconde Chambre élue directement par le peuple. La forte discipline de parti ferait de ce Sénat un organe de lutte politique. C'est pour cela qu'on a fini par proposer une seconde Chambre élue en grande partie, d'après le principe de la représentation proportionnelle, par les membres de la Chambre des Communes (Cd. paper 6038, Londres 1918. Rapport de la *Conference on the Reform of the Second Chamber*). Elle devait réunir dorénavant des personnes ayant une longue expérience dans les services publics, l'agriculture, les questions économiques, militaires et coloniales; puis d'autres personnes qui, malgré leur valeur personnelle, n'auraient pas la force physique pour poser leur candidature à la Chambre des Communes et prendre part aux débats de celle-ci; enfin, des personnes qui ne sont pas par-dessus tout des hommes de parti, mais qui conservent une liberté relative de jugement. Quant aux attri-

1. Après refus de lord Landsdowne et de M. Asquith de la présider.

butions de la Chambre des Lords, la Commission Bryce maintint les principes du Parliament Act, à savoir que la Chambre haute n'a pas le droit de présenter, d'amender ou de rejeter une loi de finances et qu'elle a seulement un veto suspensif d'une durée de deux ans sur les bills ordinaires qu'elle peut désapprouver; le projet Bryce prévoit également l'établissement d'une autorité spéciale, chargée de définir exactement ce que c'est qu'un *money bill*, au lieu de confier au speaker des Communes cette tâche difficile, ainsi que le fait le Parliament Act. Mais la résistance de la Chambre haute n'aboutit à rien; un bill voté trois fois par les Communes, bien que les Lords ne lui eussent pas accordé leur assentiment, devient loi de l'Etat. Pourtant, en vue de résoudre les désaccords pouvant surgir entre les deux Assemblées et de favoriser les solutions transactionnelles, la Commission proposa l'institution d'une Commission inter-parlementaire dont les membres seraient répartis d'une façon égale entre les deux Chambres; elle aurait la mission de statuer sur des projets de loi votés par les Communes et par les Lords en termes différents et de rédiger un nouveau bill comme base de l'accord; les Chambres ne pourraient qu'adopter ou rejeter ce nouveau bill. En cas de rejet par l'une d'entre elles, on renverrait le bill à la « Conférence » inter-parlementaire dans la session qui suivra. La Conférence libre ferait en ce cas un nouveau rapport aux Chambres et celui-ci, pourvu qu'il soit voté dans la Conférence à la majorité de la moitié plus trois des membres présents, sera soumis aux Communes et, voté par elles, il aura force de loi.

Le projet Bryce, en tant qu'il chercha à faire adopter une solution transactionnelle, n'a trouvé nulle part un accueil favorable; il est, dit-on, d'une stérilité générale, un *medley*, pour nous servir du terme anglais, de presque toutes les théories contemporaines à l'égard de la Chambre haute. et il n'a pas su attirer l'attention sérieuse du Parlement britannique; loin de vouloir sa régénération, il semble que les Communes se plaisent à laisser leur ancienne rivale sous sentence de mort.

§ 5. Ainsi, à l'heure actuelle, il ne reste plus à la Chambre des Lords que le droit d'un veto suspensif quant aux bills

ordinaires. Sur la valeur de ce droit, on n'est pas d'accord. M. Dicey (mort il y a quelques années), dit à ce propos ce qui suit : « Si mes souvenirs ne me trompent, sous l'empire de certaines constitutions françaises (il envisage sans doute celle de 1791, etc.) un veto suspensif a été parfois une pure nullité », ce qui ne serait pas de bon augure pour le veto de la Chambre des Lords. « Mais un veto suspensif, continue le maître anglais, entre les mains du Président des Etats-Unis s'est démontré plus effectif que le veto illimité d'un roi d'Angleterre » (*Thoughts on the Parliament Act*, t. I, *Times* du 20 août 1911)¹. C'est le temps qui va démontrer la valeur effective de ce droit de la Chambre des Lords. Toutefois, ce qui paraît certain c'est qu'une transformation profonde vient d'atteindre le système bicaméral même en Angleterre et que cette transformation n'a pas encore trouvé la fin de son évolution.

En effet, cet état de choses où la Chambre haute est politiquement moribonde, ne peut être que provisoire, d'autant plus que la réforme des Lords paraît comme le complément nécessaire de la grande réforme électorale du 6 février 1918 qui a élargi si considérablement les collèges électoraux de la Chambre des Communes (v. *Revue du Droit public*, 1918, p. 97 et s.). La question se pose de savoir comment on arriverait à la réorganiser sans en faire une rivale dangereuse des Communes; et c'est ici la grande difficulté qui, d'après les radicaux (travaillistes et libéraux avancés), est et reste insoluble. C'est pour cela que les travaillistes (*Labour Party*) proposent l'abolition pure et simple de la Chambre des Lords, tout en instituant un comité de révision au sein de la Chambre des Communes (v. Sidney Webb, *The Reform of the House of Lords*, *Fabian Tract* 183. Londres, 1917). Quoiqu'il en soit, sous la poussée démocratique actuelle, la question ne peut pas se résoudre en faveur des Lords. Ainsi que l'écrivait, l'*Outlook* de Londres, en décembre 1920, « si l'on laisse la Chambre des Lords comme elle est, elle continuera à être une partie « noble » de la Constitution

1. En ce qui concerne le veto royal et celui du président de la République en France, voir R. Bompard, *Le veto du Président de la République et la sanction royale*. Paris, 1906.

et capable de servir d'asile de retraite à un homme politique fatigué; mais si l'on commence à la réformer, elle croulera en pièces entre les mains » (Cf. également R. Laurence Lowell, *The Government of England*, éd. revue de 1919, t. I, ch. 22, où se trouve un beau résumé des obstacles à une réorganisation efficace de la Chambre des Lords).

§ 6. Une dernière tentative en vue de rénover cette institution surannée a eu lieu il y a deux ans. On sait que le Parliament Act a été l'œuvre du parti libéral et que la Chambre des Lords n'a caché ni ses tendances conservatrices, ni ses préférences pour le parti qui défend les mêmes idées. Ce dernier ne se montra pas ingrat à l'égard des Lords. En effet, en juin 1927, un projet de réforme de la Chambre haute a été présenté d'une façon inattendue par le cabinet conservateur de M. Baldwin. Les vues exprimées dans ce projet par le Lord Chancelier étaient fort éloignées des conclusions atteintes en 1918 par la Commission Bryce. Au lieu de créer une seconde Chambre élective, dont les membres seraient choisis, comme par exemple en France, par les conseils administratifs locaux, le gouvernement conservateur proposait d'instituer une Assemblée, où la majorité appartiendrait à des Lords héréditaires désignés par leurs pairs. Elle aurait des pouvoirs égaux à ceux de la Chambre des Communes, sauf pour les *money bills*; et le speaker, chargé à l'heure actuelle de décider si un bill possède ou non ce caractère, serait remplacé dans ses fonctions par un comité composé d'un nombre égal de membres des deux Chambres, ainsi que la Commission Bryce l'avait autrefois proposé.

Les Communes et le public, pris par surprise, firent un très mauvais accueil à ce projet. Ils y virent une nouvelle manifestation de l'esprit *die hard*, une tentative peu estimable pour assurer au parti conservateur une suprématie durable à la Chambre des Lords, et un acte hostile à la représentation du peuple. Chose curieuse, les plus ardents à condamner ce bill furent les membres de la majorité, qui pensaient avec raison qu'une politique de réaction contre la poussée incessante de l'esprit démocratique conduirait leur parti à sa ruine totale. En présence de l'orage incroyable qu'il avait fait soulever, le ministère battit à la hâte en retraite, pro-

testant qu'il n'avait jamais eu de plan arrêté, qu'il avait voulu tout simplement sonder l'opinion publique et qu'une réforme de la constitution du pays ne pouvait se réaliser qu'après un accord préalable entre les partis et conformément à la volonté de la nation.

§ 7. La réforme anglaise fut un des coups les plus graves portés contre l'institution du Sénat. Elle a été de nature à affecter les Chambres hautes d'autres pays parlementaires, ce qui eut lieu surtout dans la période d'après-guerre. Avant d'aborder l'examen de la situation du Sénat dans les autres pays du monde à l'heure actuelle, nous croyons qu'il ne serait pas téméraire de dire que, dans les Etats de l'Empire britannique, tout nouveau conflit entre les deux Chambres aura des conséquences désastreuses pour ce qui reste du Sénat, car, on le voit bien, la Chambre des Lords n'existe qu'à titre de persistance traditionnelle d'une Assemblée historique périmée.

CHAPITRE II

Le déclin du Sénat dans l'après-guerre.

SECTION A. *L'institution du Sénat ignorée ou supprimée.*

§ 1. Une affirmation inexacte. — § 2. La rationalisation du pouvoir législatif et ses deux courants. — § 3. Raisons de l'adoption du bicaméralisme en Pologne et Tchécoslovaquie; deux grands partis tchécoslovaques partisans de la Chambre unique. — § 4. Adoption du système unicaméral par les Etats baltes et les Etats allemands. — § 5. Le système unicaméral pratiqué en Proche-Orient. — § 6. Une expérience française échouée.

§ 1. L'affirmation de M. Véniselos à la Chambre des députés hellénique (séance du 11 décembre 1928), que toutes les Républiques possèdent à l'heure actuelle un second corps législatif, est loin d'être exacte; et, une telle inexactitude vaut la peine d'être démontrée, d'autant plus qu'il y a des constitutionnalistes, et des plus réputés, qui ne restent pas sans être influencés par cette prétendue généralisation de l'institution. Nous avons vu déjà ce qu'en disait autrefois Lord Bryce. « La dualité des Chambres, écrivait en 1923 un autre maître éminent, M. Duguit (*Traité de droit constitutionnel*, t. II, 1923, p. 554) est un fait d'une généralité telle qu'il répond incontestablement à une nécessité politique indiscutable ». Deux autres constitutionnalistes de valeur, MM. Barthélemy et Duez (*Droit constitutionnel*, p. 394), prétendent également que « les enseignements à tirer du droit comparé militent en faveur du système bicaméral ». D'après d'autres, il n'y a que la Grèce et le Luxembourg qui persistent à pratiquer le système unicaméral. Pour montrer que cela n'est pas exact, il suffit de dire que seulement en Amérique, les provinces canadiennes, sauf deux, les Etats de l'Amérique centrale et la plupart des Etats des Fédérations de l'Amérique latine, pratiquent le système de la Chambre unique.

On pourrait dire que le même système est pratiqué en Norvège; enfin, il y a les Etats du Proche-Orient et autres, qui comptent dans la même catégorie.

§ 2. Nous avons déjà parlé avec M. Kelsen de l'expansion que l'institution de la Chambre haute a eu dans les Républiques démocratiques et des causes de ce phénomène; mais est-ce qu'on peut parler aujourd'hui encore du Sénat comme d'une institution généralement adoptée ? Nous ne le croyons pas. En effet, si l'on parcourt l'évolution de cette institution dans les différents pays, on assistera à son déclin par degrés, et finalement à la rationalisation, plus ou moins complète, du pouvoir législatif sur ce point. Le processus de cette rationalisation fut plus lent avant, plus hardi et plus radical après la guerre. Dans l'avant-guerre, on se bornait, nous l'avons vu, à réduire le rôle des Chambres hautes, à consacrer, par la coutume parlementaire, la responsabilité ministérielle devant la Chambre du peuple seulement, etc. Après la guerre, on assiste d'une part à la continuation de ce mouvement vers la restriction des pouvoirs du Sénat et sa réduction à l'impuissance, d'autre part à une pratique beaucoup plus radicale, à la suppression pure et simple de cette institution du cadre de l'organisation constitutionnelle. Ainsi la vieille maxime, que la seconde Chambre est indispensable au bon fonctionnement, n'est plus acceptée et le problème du Sénat dans la démocratie se résout tous les jours en défaveur de cette institution. Nous examinerons successivement l'un et l'autre de ces courants.

§ 3. Dans la période d'après-guerre on tend à se passer de plus en plus de la seconde Chambre. En effet, si la constitution polonaise du 17 mars 1921 et la constitution de la Tchécoslovaquie du 29 février 1920 ont adopté le système bicaméral avec un Sénat dont les prérogatives, ainsi que nous le verrons, sont très restreintes, c'est sans doute parce qu'une classe sociale puissante, formée de nobles et de grands propriétaires fonciers, se fait sentir à part des autres en ces pays. Ce qui fut, d'ailleurs, la cause et l'origine principale de la création du Sénat. Malgré cela, on n'a abouti, en Tchécoslovaquie, à l'établissement d'une seconde Chambre

qu'après de longues discussions. En effet, lorsqu'il fut question de doter le pays d'un Parlement, deux courants d'opinions se manifestèrent; les social-démocrates et les populistes (catholiques) d'une part désiraient une Chambre unique; c'est tout au plus s'ils étaient prêts à admettre, à côté de cette Chambre, un conseil consultatif d'experts. Les partisans du système bicaméral, d'autre part, étaient divisés sur le mode de son application : le parti paysan se déclarait pour le suffrage universel, alors que les socialistes préféraient une Chambre professionnelle; enfin, certains aspiraient au type du Sénat français. Un autre parti, formant l'aile droite de l'Assemblée, les démocrates nationaux, exigeaient que le Sénat comprît des personnes nommées par le Président de la République. Grâce à la loi du nombre, c'est le parti paysan et en général la gauche qui l'emporta dans la lutte¹.

§ 4. Mais la Pologne et la Tchécoslovaquie mises à part, la plupart des Etats formés ou transformés après la guerre, adoptèrent le système unicaméral. Il est vrai, ainsi qu'on le fait remarquer, que dans presque tous ces Etats nouveaux, qui n'avaient pas joui de liberté politique avant cette époque, il n'y avait pas de classe moyenne politiquement mûre qui puisse servir de base solide au régime démocratique républicain. Pourtant, sauf la Pologne et la Tchécoslovaquie, les Etats en question n'hésitèrent pas à se déclarer pour les institutions de la démocratie républicaine². Il nous suffit de rappeler la constitution de la République de Finlande du 17 juillet 1919, celle de l'Esthonie du 15 juin 1920, celle de la Lettonie du

1. Cependant tout le monde n'approuve pas le système bicaméral en Tchécoslovaquie. Dans son livre, *Le système des deux Chambres. Contribution à l'étude de la démocratisation des constitutions modernes* (en tchèque avec un résumé en français), 1926, M. Zdenek Peska fait remarquer, à la fin de son étude, que le Sénat tchécoslovaque n'est pas capable et n'est pas destiné à fournir un contre-poids au suffrage universel. Le parlement, bien que divisé en deux, dit-il, n'est qu'un corps de 450 membres élus par des méthodes semblables; il serait mieux, de l'avis de M. Peska, de diminuer le nombre des députés et d'unifier les deux branches du pouvoir législatif. D'ailleurs, conclut-il, le régime bicaméral a vécu, et les Sénats seront de plus en plus remplacés par des Assemblées économiques.

2. Au contraire, en Grèce, où une telle classe moyenne a eu tout le temps nécessaire pour se développer et où elle existe vraiment, on sent ou on feint de sentir le besoin d'une seconde Chambre !

15 février 1922, celle de la Lithuanie du 1^{er} août 1922¹, etc. où l'existence d'un élément aristocratique très fort comprenant les nobles (les barons baltes, etc.) et les grands propriétaires fonciers n'est mise en doute par personne. On pourrait dire de même des provinces, ci-devant autrichiennes, du royaume des Serbes, Croates et Slovènes, qui pourtant dans sa constitution du *Vidovdan* du 2 juin 1921, abolie par l'ukase royal du 5 janvier 1929, a maintenu la pratique de l'Assemblée unique rétablie auparavant en Serbie par la constitution du 5 juin 1903, après l'assassinat du roi Alexandre (28-29 mai 1903)².

Ce n'est pas tout; en Allemagne, c'est le système unicaméral qui a été adopté après la guerre par la constitution de la Prusse du 20 novembre 1920, celle de la Saxe du 1^{er} novembre 1921, enfin, celle de la Bavière du 14 août 1919, c'est-à-dire par les trois pays les plus importants de l'Empire; il est vrai qu'il existe en Prusse un « Conseil d'Etat » (*Staatsrat*) (art. 32-42 de la constitution), composé de représentants des provinces prussiennes. Mais, étant bien loin de jouer le rôle d'une seconde Chambre, le Conseil d'Etat prussien ne peut pas se considérer comme une institution parallèle à la Diète. Ainsi que M. Redslob le fait très bien remarquer (*Les institutions de la Prusse, dans la Revue du Droit public*, 1923, p. 541), le Conseil en question se borne à faire dévier l'action législative; il n'est qu'un aiguilleur et rien de plus et la Prusse nouvelle ne possède qu'une seule Chambre. En ce qui concerne la Bavière, dont nous avons particulièrement étudié la constitution, ce n'est pas seulement que la Chambre haute y a été supprimée, mais, de plus, les attributions de la Chambre unique ont été renforcées, de sorte qu'on peut dire qu'elle a concentré dans ses mains tous les pouvoirs. En effet, elle a le droit de décider à tout moment sa dissolution (art. 31), de vérifier les pouvoirs de ses membres (art. 33), de nommer le Conseil des ministres; sans son autorisation préalable aucun emprunt, de nature à augmen-

1. V. sur les constitutions des Etats baltes, H. Rolnik, *Die baltischen Staaten, Litauen, Lettland und Estland und ihr Verfassungsrecht*, Leipzig, 1927.

2. V. le texte de la constitution de 1903 dans l'*Annuaire de législation étrangère*, 1904, p. 601 et note.

ter en capital ou en intérêts la dette actuelle de l'Etat, ne peut être conclu, et aucune garantie à la charge de l'Etat ne peut être établie (art. 47, § 1). Cette toute-puissance est également la caractéristique des Chambres des autres Etats allemands, ainsi que nous l'avons exposé longuement auparavant.

§ 5. Ce n'est pas seulement en Europe centrale que l'institution du Sénat a subi une défaite totale, c'est également en Orient, c'est-à-dire en Proche-Orient. Les Etats de cette partie du monde, à peine libérés du joug ottoman qui a eu sur la société de ceux-ci une action niveleuse, ne suivirent pas tous la même voie quant à leur organisation politique. Il y eut certains d'entre eux qui copièrent leurs institutions sur celles de l'Occident sans se préoccuper d'une adaptation de ces institutions à leurs besoins; ce qui eut lieu chez d'autres d'entre eux, nous rappelle ce que nous avons dit plusieurs fois, à savoir que c'est l'état social qui doit servir de critérium à la nécessité ou à l'inutilité de l'institution du Sénat dans un pays déterminé.

C'est cette vérité qui nous explique comment certains pays orientaux n'ont pas senti le besoin d'un Sénat et comment d'autres, après en avoir fait une expérience, sont retournés au système unicaméral. Si nous jetons un coup d'œil investigateur sur les Etats balkaniques, dont l'état social, économique, même professionnel n'est que peu différent de celui de la Grèce, nous en serons persuadés. En effet, un fait qui doit attirer notre attention, c'est que toutes les nations voisines de la Grèce, excepté l'Italie qui appartient à un autre groupe de civilisations, restent strictement attachées au système unicaméral. Chose curieuse, de tous les Etats du Proche-Orient, il n'y a que la Roumanie qui maintient le système de deux Chambres; mais, comme nous l'avons déjà dit, l'institution du Sénat roumain reste pleinement justifiée du fait de l'existence, surtout au moment de la fondation de cet Etat, d'une aristocratie foncière très forte et nombreuse. Quant aux Etats balkaniques proprement dits, ils restent après la guerre, ainsi qu'avant elle, fidèles partisans de la Chambre unique. Nous avons eu déjà l'occasion de le remarquer à propos de la Serbie, qui même

après la constitution d'un grand Etat yougoslave avec des peuples dont l'état social n'est pas le même que celui des populations balkaniques, n'a point cru nécessaire d'instituer une seconde Chambre¹. Une Chambre haute serbe a eu toujours comme adversaires le peuple et le monarque; le roi croyait qu'une seule Chambre serait plus docile, à cause de sa composition paysanne; le peuple, les paysans ne voulaient pas de Sénat, car il serait une « Chambre des messieurs ». En effet, au point de vue social, l'institution d'un Sénat ne se justifiait pas en Serbie. Il n'y avait pas d'aristocratie; tous les Serbes jouissaient d'une égalité de condition, et c'est à tort que M. Novakovitch se proposa de suivre l'exemple de la Roumanie, ce pays étant, au point de vue social, bien différent de la Serbie.

La Bulgarie aussi ne veut rien savoir du Sénat; elle l'a ignoré aussi bien dans sa première constitution de Tirnovo (du 16 avril 1879) que dans les modifications qui y ont été apportées par cinq Assemblées nationales. Les partisans d'une Chambre haute ne furent jamais nombreux en Bulgarie (v. la thèse de M. D. Karadjow, *Contre le système d'une Chambre unique en Bulgarie*, Paris, 1927), et on n'y voit pas comment avec une telle institution on aurait marché mieux qu'on ne l'a fait jusqu'à présent sans celle-ci (v. sur la représentation nationale bulgare les ch. 13, 14 et 15 de la constitution de Tirnovo).

Maintenant, en ce qui concerne la Turquie, une seconde Chambre ou Chambre des Seigneurs était déjà prévue par la première constitution turque, celle de Midhat-Pacha (du 7 Zilhidjè 1298-22 décembre 1876, art. 42). Le Président ainsi que les membres de ce Sénat étaient nommés par le sultan (art. 60) et à vie (art. 62). En réalité, le Sénat turc n'a pas vécu plus que la constitution qui l'instituait. Plus tard, lorsque la constitution ottomane fut remise en vigueur en vertu de la révolution jeune-turque de 1908 et que, après

1. Sur le mouvement en faveur d'une Chambre haute en Yougoslavie, voir Milikitch, *Le problème bicaméral en Yougoslavie*, th. Paris, 1929. Voir aussi l'étude de M. Peritch, *Bulletin de la Société de législation comparée*, 1903, p. 436; et VI. Georgevitch, la Chambre haute du Royaume de Serbie, dans la Revue *Otadžbina*, 1891-1893.

avoir été modifiée en plusieurs points, elle fut promulguée, dans sa nouvelle forme, le 2 août 1909, l'institution du Sénat y figurait toujours. On peut donc dire que le fonctionnement d'une Chambre haute calquée sur le modèle français, était prévu de tout temps dans la Turquie constitutionnelle d'avant guerre. Cela dura même jusqu'à la rédaction de la constitution de la République turque du 20 avril 1924-1925, actuellement en vigueur. Lors de la rédaction de cette charte, la question de savoir s'il n'était pas inutile de créer une seconde Chambre et de donner, ainsi qu'en France, au Président de la République le droit de dissolution de la Chambre des députés après avoir obtenu l'assentiment du Sénat, fut discutée par la grande Assemblée nationale d'Angora et résolue dans le sens négatif. Comme si cela n'était pas suffisant, les articles 4-7 de la constitution consacrent l'omnipotence de l'Assemblée; aux termes de l'art. 4, elle est le véritable et unique représentant de la nation et use, au nom de la nation, du droit souverain. Elle est maîtresse de décider sa dissolution. C'est parmi les membres de l'Assemblée et par celle-ci que le Président de la République est élu pour la durée d'une législature (art. 31) (v. G. Franco, *Développements constitutionnels en Turquie*, th. Paris, 1925, p. 115 et s.; A. Giannini, *La costituzione turca*, dans l'*Oriente moderno*, t. V (1925) p. 65-80; A. M. Rousselière, *La Turquie constitutionnelle*, Paris, 1925).

En Albanie, il y eut aussi une seconde Chambre; mais l'Assemblée constituante, issue des élections du 25 juillet 1928, l'a remplacée dans le Statut du 3 septembre de cette même année, par un Conseil d'Etat, purement consultatif et de compétence administrative. Bien que l'état social de ce pays (grandes propriétés foncières, etc.) justifiait le fonctionnement d'un Sénat, les Albanais trouvèrent cette institution trop coûteuse pour un petit Etat.

§ 6. Enfin, il y a un autre pays d'Orient, en grande partie chrétien, où le système bicaméral fut installé après la guerre; puis, s'étant montré inutile, il fut remplacé par celui de la Chambre unique. Il s'agit de la République libanaise¹ dont

1. Voir : J. Donon, L'organisation de la fédération des Etats de Syrie et

la Constitution du 29 mai 1926, dans son texte modifié par un congrès de révision et promulgué le 18 octobre 1927, n'adopte que le système unicaméral. Si nous tenons à faire mention de cette constitution, c'est parce qu'elle est l'œuvre de la puissance mandataire, à savoir de la France. La constitution en question fut calquée dans toutes ses dispositions essentielles sur les lois constitutionnelles françaises de 1875 et prévoyait, par conséquent, l'existence de deux Chambres. Mais l'expérience a démontré l'inutilité de la Chambre haute qui fut supprimée lors de la révision dont nous avons déjà parlé. Parmi les motifs de la suppression, se trouve le fait que la dualité de l'Assemblée ralentissait la réalisation des réformes et rendait nécessaire un personnel politique trop nombreux; en d'autres termes, que ce Sénat ne pouvait se réclamer d'être indispensable à un petit pays, ni même nécessaire à son évolution et à son état social actuel (v. *Corresp. d'Orient*, décembre 1927, p. 241 et s. G. Samné, *La révision de la constitution libanaise*).

SECTION B. *La Chambre haute restreinte dans ses attributions ou en train de le devenir.*

- I. § 1. Restrictions apportées aux attributions du Sénat en général. Caractéristiques du Sénat d'après-guerre. — § 2. Les faibles pouvoirs du Sénat polonais. — § 3. Il n'y a que la volonté de la Chambre basse qui compte en Tchécoslovaquie. — § 4. Le Sénat irlandais. — § 5. Le Reichsrat. — § 6. Le Bundesrat autrichien.
- II. Deux Sénats dont les prérogatives restent intactes. — § 1. Le Sénat des Etats-Unis d'Amérique et les adversaires de son omnipotence. — § 2. Les probabilités d'un Parlement Act américain; la suppression des Sénats des Etats particuliers. — § 3. Le Sénat français et ses droits. — § 4. Cas dans lesquels le ministère dut se retirer devant un vote hostile du Sénat. — § 5. Les admirateurs du Sénat français à l'étranger; ses adversaires en France. — § 6. Reproches qu'on lui fait et réformes qu'on propose en vue de restreindre ses pouvoirs.

I. § 1. En ce qui concerne maintenant les Etats formés ou réformés d'après-guerre et qui ont adopté le système bicaméral, on y voit que la poussée démocratique, de plus en

du Grand-Liban sous le mandat français, dans la *Revue des Sciences politiques*, juillet 1924. Cf. Samné, L'organisation de l'Etat de Syrie, dans le *Correspondant d'Orient*, janvier 1925.

plus envahissante, tend à restreindre considérablement les prérogatives législatives et autres et même les privilèges purement honorifiques de la Chambre haute. Pour ce qui est de ce dernier point, nous rappelons à titre d'exemple que la présidence de l'Assemblée nationale, c'est-à-dire des deux Chambres réunies en séance commune, revient au Président de la Chambre des députés; ainsi en Grèce (art. 65 et 125)¹, en Pologne (art. 34, 41), en Tchécoslovaquie (art. 65), etc. Parmi les caractéristiques les plus générales du Sénat de ces Etats, il convient de relever entre autres que, tout en étant élue au suffrage universel, soin est pris afin que la Chambre haute ne soit point une simple doublure de la Chambre des députés. Puis, une autre caractéristique consiste en ce que, d'une façon générale, le Sénat de ces Etats n'a pas le pouvoir de s'opposer efficacement au vote d'un projet adopté déjà par la Chambre basse; ne disposant que d'un veto suspensif que la Chambre des députés peut briser dans un délai déterminé, le Sénat de ce type se voit réduit, au fond, à un comité de révision des projets votés préalablement par la Chambre. De toute façon, la primauté est assurée à cette dernière. C'est ainsi dans les constitutions ci-devant mentionnées de la Pologne et de la Tchécoslovaquie; c'est également le cas dans celle de l'Empire allemand en sa forme démocratique d'après-guerre.

§ 2. En effet, de par la constitution polonaise (art. 35), le Sénat n'a pas l'initiative quant au vote des lois; il ne possède qu'un droit de veto suspensif. Si dans un délai de trente jours à partir de la communication du projet de loi voté par la Diète, le Sénat ne soulève pas d'objections, la loi peut être promulguée par le Président de la République. Si le Sénat rejette ou amende le projet de loi, il suffit, d'après l'art. 35, que la Diète maintienne son texte primitif à la majorité des onze vingtièmes de ses membres, pour que ce texte

1. Pourtant il y a des cas dans lesquels le Président du Sénat s'élève au sommet des dignités publiques; c'est quand il exerce à titre provisoire les fonctions du Président de la République; ainsi, par exemple, il est établi par l'art. 68 de la constitution grecque que « le Président de la République qui décède, démissionne ou se trouve pour une raison quelconque dans l'incapacité d'exercer ses fonctions, est remplacé par le Président du Sénat ».

devienne définitivement loi de l'Etat; c'est ce qui fait dire à un professeur polonais, M. Peretiatkowitz (dans la *Revue du Droit public* 1922, p. 612 et s.), que, « si l'on prend en considération la compétence bien restreinte du Sénat dans le domaine législatif, on devrait plutôt dire que le pouvoir législatif *repose, en Pologne, sur une seule Chambre* ». « Le rôle du Sénat, continue M. Peretiatkowitz, consiste plutôt à émettre des opinions qu'à prendre des décisions définitives¹ ».

§ 3. La restriction des pouvoirs des Chambres hautes après la guerre ne s'est pas bornée à la Charte polonaise. En Tchécoslovaquie, il est vrai, l'initiative législative appartient aux deux Chambres (art. 41 et 46), mais les projets de loi concernant le budget et la défense nationale sont déposés seulement à la Chambre des députés; d'autre part, d'après l'art. 44 de la constitution tchécoslovaque du 29 février 1920, « un vote de la Chambre des députés, en cas de résolution divergente du Sénat, a force de loi, lorsque la majorité absolue de la Chambre, siégeant à la majorité de tous ses membres, décide qu'elle maintient sa résolution première. Cependant, si le Sénat, à la majorité des trois quarts de tous ses membres, rejette un projet de loi voté par la Chambre, ce projet ne sera adopté que si la Chambre maintient sa résolution à la majorité des trois cinquièmes de tous ses membres ». Au contraire, ce qui prouve bien l'infériorité du Sénat vis-à-vis de la Chambre, le Sénat ne peut aussi facilement faire prévaloir ses opinions au Parlement; ainsi qu'il est établi par le même article, « les projets de loi du Sénat seront déposés à la Chambre. Si celle-ci les rejette et si le Sénat maintient sa résolution première à la majorité de tous ses membres, sa résolution est soumise de nouveau à la Chambre. Si la Chambre rejette une seconde fois la résolution du Sénat, à la majorité de ses voix, la résolution du Sénat ne reçoit pas force de loi ». De plus, comme déjà dit, le gouvernement n'est responsable que devant la Chambre basse et c'est elle qui fournit les ministres.

1. Plus tard, sous le régime dictatorial, on est revenu en Pologne à peu près au principe de l'égalité des deux Chambres, les attributions du Sénat ayant été fixées, lors de la révision constitutionnelle de 1926, sur le modèle français. C'était une façon d'affaiblir le pouvoir législatif pour l'exercice plus facile du pouvoir par l'exécutif et l'affermissement de la dictature.

§ 4. Un autre Sénat. (également à pouvoirs restreints, qui a été créé dans la période d'après-guerre, est celui de l'Etat libre d'Irlande. Elu au système proportionnel pour une durée de 12 ans et renouvelable par quart tous les trois ans, il n'a que des attributions limitativement fixées. De même qu'au Canada et en Afrique du Sud, le *Dail Eireann*, c'est-à-dire la Chambre des députés irlandaise, est seul compétent pour les money bills, autrement dit les lois de finances; tous les autres projets et propositions de loi doivent être votés par les deux Chambres, mais si le Sénat, dans un délai de 270 jours, n'adopte pas un projet voté déjà par la Chambre, le bill est considéré comme ayant acquis force de loi (v. Keith, *l. c.*, p. 445 et s).

§ 5. Quant aux Etats de l'Europe centrale, nous avons déjà parlé de la nature propre du Conseil d'Empire allemand (Reichsrat). Même en admettant qu'il s'agisse là d'une espèce de Chambre haute¹, on doit reconnaître que ses pouvoirs sont plus que restreints, et qu'autant par sa composition que par ses attributions constitutionnelles, le Reichsrat laisse beaucoup à douter de l'utilité même de son fonctionnement et ne mérite que bien peu le nom de « seconde Chambre ». En effet, composé de 55 sièges dont 22 appartiennent à la Prusse, le Conseil d'Empire allemand d'après-guerre, n'a

1. Il ne serait pas téméraire de prétendre que le Reichsrat ressemble plutôt au Conseil ou Soviet des Nationalités de l'U. R. S. S. qu'à un Sénat proprement dit. Composé de cinq délégués par chaque république fédérée, le Soviet des Nationalités russe (art. 15 de la Constitution de l'U. R. S. S.), est l'une des deux Chambres dont le Comité Central Exécutif, qui a l'aspect extérieur d'un Parlement, se compose. Mais, ainsi qu'en Allemagne le Reichstag et le Reichsrat, les deux quasi-Chambres russes ne sont point sur un pied d'égalité, parce que c'est bien la première d'elles, à savoir le Soviet de l'Union, formé de 371 membres qui, en tant qu'organe de représentation de classe, confirme le Soviet des Nationalités en ses fonctions. Par cela même, d'après le professeur D. Maguérowsky, commentateur officiel de la constitution soviétique, « la primauté de la représentation de la classe (on dirait dans les Etats bourgeois : du peuple) à l'égard de la représentation des nationalités (on dirait au cas d'un Etat fédéral : des Etats fédérés) est établie » (Cf. *L'Union des Républiques Socialistes Soviétiques*, préface de O. Konsky, Moscou, 1923. Edition du Commissariat du Peuple à la Justice, p. 37). Mais des Etats « non démocratiques » d'après-guerre et de leur mode propre de représentation, nous parlerons plus loin dans la troisième partie de notre étude; si nous avons dit ici quelques mots à propos de l'U. R. S. S., c'est bien en raison de la ressemblance, d'ailleurs accidentelle, que présente le Reichsrat allemand avec le Soviet des Nationalités russe.

qu'un droit de veto vis-à-vis des lois votées par le Reichstag. Conformément à l'art. 74 de la constitution de Weimar, « l'opposition doit être introduite auprès du gouvernement de l'Empire dans les deux semaines à partir du vote définitif par le Reichstag et appuyée de motifs au plus tard dans les deux semaines qui suivront. En cas d'opposition, la loi est soumise à une nouvelle délibération de la Chambre des députés. Si l'entente ne peut être réalisée entre les deux Assemblées, le Président de l'Empire *peut*, dans le délai de trois mois, ordonner le referendum sur l'objet du conflit. Si le Président ne fait pas usage de ce droit, la loi est tenue pour non avenue. Si le Reichstag l'a adoptée à la majorité des deux tiers, malgré l'opposition du Reichsrat, le Président *doit*, dans le délai de trois mois, promulguer la loi dans la forme adoptée par le Reichstag ou ordonner un référendum ». Comme on voit, le Reichsrat a perdu le caractère de souveraineté que possédait autrefois le Bundesrat; il n'a même plus le droit d'édicter des règlements administratifs, ce droit lui ayant été enlevé pour être donné au gouvernement (v. A. Brunet, *La Constitution allemande*, etc. Paris, 1920, p. 214). Le recul de cette institution marque justement le progrès de l'idée d'un Reich moins fédéral et plus unitaire et doit sans doute faciliter dans l'avenir la fusion, plus ou moins complète, des différents Etats allemands en un seul.

§ 6. Mais ce n'est pas seulement en Allemagne que le Sénat fédéral est pourvu d'attributions presque insignifiantes. En Autriche aussi, les choses ne sont pas différentes. On y a placé à côté du Conseil national, élu au suffrage universel direct, le Conseil fédéral élu par les Diètes, c'est-à-dire par les législatures des Pays composant l'Etat fédéral autrichien. Il y a là une différence entre le Bundesrat autrichien et le Reichsrat, parce que, au lieu d'envoyer des membres des gouvernements des « Pays » (Länder), ainsi que c'est le cas pour le Reichsrat (art. 63 de la constitution de Weimar), en Autriche, c'est le système américain qui est appliqué, sauf que les délégués au Bundesrat sont élus en raison de la population de chaque pays. Mais les attributions de ce Bundesrat ne sont point considérables : il a le droit de déposer des projets de loi devant la Chambre avec ou sans l'appro-

bation du gouvernement. Mais sa part dans le domaine législatif proprement dit est trop restreinte; elle consiste en un droit de veto suspensif, que le Bundesrat peut exercer dans un délai de huit semaines. Si le Conseil national insiste encore une fois sur sa décision législative, rejetée par le Conseil fédéral, en présence d'au moins la moitié de ses membres, cette décision doit être promulguée et publiée (art. 42). En cas de conflit, le président de la République n'a pas l'option d'ordonner ou non un referendum, ce qui est, comme on sait, un droit du président du Reich. En ce qui concerne le domaine financier, on a enlevé complètement au Sénat autrichien tout droit d'opposition (art. 42). Ainsi, il ne peut s'opposer à l'adoption du projet du budget fédéral ni à l'approbation des comptes budgétaires, ni à l'émission ou à la conversion d'un emprunt fédéral, etc. De plus, il ne peut s'opposer à la dissolution du Conseil national (art. 42). Ce n'est qu'en matière d'amendement ou de révision de la constitution fédérale que le Conseil fédéral peut se faire sentir : un tiers de ses membres possède au même titre qu'un tiers des membres de la Chambre le droit de faire soumettre à l'acceptation ou au rejet du peuple toute loi votée dans ce sens. On voit donc que les services qui peuvent être rendus par cette Chambre haute ne sont que peu importants : on pourrait dire que la seule raison d'être de cette institution est de ne pas rompre trop brusquement avec la tradition, qui impose le fonctionnement d'une seconde Chambre dans le cadre de tout système fédéral (v. K. Lamp, *Das Zweikammersystem der oesterr. Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920*, Innsbruck, 1921).

II. Il y a enfin deux Sénats qui, loin de voir leurs prérogatives diminuées après la guerre, jouissent aujourd'hui aussi bien qu'auparavant d'une force et d'une influence considérables; ce sont le Sénat des Etats-Unis en Amérique et le Sénat français en Europe. Pourtant, leur fonctionnement ne reste pas sans être critiqué, et, comme nous le verrons tout de suite, la valeur objective de l'institution elle-même est l'objet de longues discussions.

§ 1. En premier lieu, aux Etats-Unis d'Amérique, on n'est pas content, tout au moins généralement, de l'omni-

potence du Sénat. L'antagonisme entre les deux Chambres qui va tous les jours en augmentant, ne peut avoir que des répercussions fâcheuses sur l'ensemble de la vie publique; c'est pour cela que l'on crie en Amérique contre l'insolence d'un Sénat qui semble vouloir s'emparer de presque toutes les fonctions du gouvernement fédéral. D'après nombre de publicistes, la suprématie de la Chambre haute dans la constitution fédérale des Etats-Unis est illogique, insoutenable et préjudiciable. Ce n'est, dit-on, que la rigidité excessive du système américain qui empêche qu'une révolte ouverte n'éclate contre une « seconde Chambre » qui est devenue en fait la « première » (v. Sharp, *l. c.* p. 7).

§ 2. Est-ce que un jour prochain, une sorte de Parliament Act américain va faire son apparition ? Aujourd'hui, on ne croit pas pouvoir le prévoir. Mais ce qu'on ne peut pas mettre en doute, c'est que même aux Etats-Unis, pays classique de législature à deux Assemblées, nommées également au suffrage universel, on rencontre un courant de plus en plus marqué en faveur, nous l'avons vu, de la suppression du système bicaméral dans les Etats particuliers (v. James Dealy, *Growth of American State Constitution*, New-York, 1915, p. 277 et s.). Elues au suffrage universel direct, les Chambres hautes de ces derniers n'ont été qu'un second centre de corruption politique et d'*amateurisme* gaspilleur (v. Dealy, *l. c.*, p. 217 et s. et l'article de D. E. Danner, *Making Government efficient*, dans *The Forum* de New-York, mars 1914). Ainsi, depuis une vingtaine d'années, un mouvement se dessine aux Etats-Unis tendant à la suppression des deux Chambres tout en leur substituant une Assemblée unique, peu nombreuse, élue en partie par l'Etat comme circonscription unique, en partie par les districts régionaux. Si ce mouvement, qui gagne du terrain surtout dans les Etats de l'Ouest (v. Ch. A. Bread, *American Government and Politics*, éd. revue, New-York, 1914, p. 54 et s.), arrive tôt ou tard à l'emporter, les législatures des Etats américains subiront une réorganisation complète. En ce qui concerne le régime actuel, il y a, en effet, dans les Etats de la République fédérale deux Chambres qui, élues de la même façon, ne sont que des doublures électives l'une de l'autre.

§ 3. Quant à la même institution en France, elle est une sorte de régime honorifique et reposant pour les parlementaires las d'action; mais elle se présente comme une Assemblée législative véritable et forte. Elle a le même pouvoir de contrôle que la Chambre sur le ministère et avec les mêmes sanctions; autrement dit, elle peut, comme la Chambre, renverser le ministère, en lui refusant sa confiance (v. J. Barthélemy, *Les résistances du Sénat*, *Revue du Droit public*, 1913).

§ 4. Il est vrai qu'il y a presque 20 ans une polémique a eu lieu entre MM. Esmein et Duguit (v. Duguit, *Le Sénat et la responsabilité politique du ministère*, *Revue du Droit public*, t. V, p. 431 et s. Cf. *Traité de droit const.* 2^e éd., t. IV, p. 855; F. Moreau, dans la *Revue du Droit public*, t. IX, p. 79 et s. Esmein et Nézard, 7^e éd., t. II, p. 234 et s.), sur la question de savoir si le Sénat avait ou non le droit de renverser le ministère; mais sur ce point, il ne reste aujourd'hui aucun doute. Le texte même de la constitution (art. 6 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875) est décisif, quant à ce point, en disant formellement que « les ministres sont solidairement responsables devant les Chambres de la politique générale du gouvernement et individuellement de leurs actes personnels ». Au cours de l'histoire de la troisième République, le Sénat a contraint le ministère à donner sa démission en 1883; puis, lorsque le ministère de M. Tirard donna sa démission, le 15 mars 1890, le Sénat ayant refusé d'approuver un traité de commerce conclu avec la Grèce; puis, en 1896, lorsque, ayant vu déjà deux fois le Sénat lui refuser sa confiance, le ministère se résigna à démissionner devant la résolution de la Chambre haute du 21 avril 1896, par laquelle le Sénat ajournait le vote des crédits relatifs à l'expédition de Madagascar « jusqu'à ce qu'il ait devant lui un ministère constitutionnel ayant la confiance des deux Chambres » (v. Esmein, t. II, p. 260 et s., et Weinstein, *Des conflits des Chambres en Angleterre et en France*, th. Paris, 1910). Plus tard, le ministère de M. Briand démissionna, le 18 mars 1913, à la suite d'un vote hostile du Sénat à propos de la représentation proportionnelle (*J. Off. Déb. parlem. Sénat*, p. 198; cf. J. Barthélemy, *Les résistances du Sénat*,

Revue du Droit public, 1913, p. 371). Enfin, le dernier cas, sur le refus de confiance du Sénat, après une interpellation sur la politique générale du gouvernement, M. Herriot quitta le pouvoir le 10 avril 1925 (*J. Off. Déb. parlam. Sénat* session ordinaire, 2^e séance du 10 avril 1925, p. 859; cf. sur cette question l'opinion de M. Nézard (Esmein, t. II, 282); Duguit, *Traité de droit const.*, t. IV, p. 856; Barthélemy et Duez, *Droit const.*, p. 615; Devaux, *Le rôle du Sénat et la responsabilité du ministère sous le régime des lois constitutionnelles de 1875*, *Revue du Droit public*, 1925, p. 653-674).

De plus, le Sénat français ne peut jamais être dissous, et son consentement est nécessaire pour que le Président de la République puisse ordonner la dissolution de la Chambre, si bien que, en pratique, le droit présidentiel de dissolution est devenu, depuis 1877, lettre morte de la constitution.

§ 5. Comme tel, le Sénat français compte encore des admirateurs en dehors de la France et même après la guerre. Ainsi, par exemple, en Tchécoslovaquie il y eut d'aucuns qui se déclarèrent partisans d'un Sénat du type français. Presque à la même époque, un publiciste sud-africain de valeur, M. Manfred Nathan (*The South african Commonwealth*, Johannesburg et Capetown, 1919, p. 353), proposait que le système français fût introduit intégralement en Afrique du Sud; pour que l'adaptation du système fût facilitée, il faisait diviser chaque province de l'Union en dix circonscriptions sénatoriales et y ajouter les délégués des municipalités aux collèges électoraux.

Toutefois, en France même, l'avenir du Sénat ne se prévoit pas des plus sûrs. Quoi qu'on en dise, tout le monde n'est pas son ami. Il y a presque 35 ans que l'abbé Lemire n'eut aucune hésitation à déclarer à la Chambre (séance du 16 novembre 1894) ce qui suit : « A mes yeux, dit-il, le point le plus important est de supprimer le Sénat tel qu'il est aujourd'hui. J'estime que dans une société démocratique comme la nôtre, dans une république démocratique comme celle que nous voulons être, le Sénat, soit par ses attributions, soit par son mode de recrutement, ne répond pas aux intérêts véritables de la nation et aux nécessités gouvernementales » (*J. Off.*, 1894, *Déb. parlam. Chambre*, p. 562). Il est vrai que de

pareilles offensives ont été très rares et que dans l'après-guerre on n'en compte même aucune, mais cela ne signifie pas qu'il n'y ait pas en France de mécontents de l'institution et de son fonctionnement.

Déjà, dans les premiers temps de l'application de la constitution de 1875, le parti radical avec Naquet, Goblet, Clemenceau mena une lutte acharnée contre le système bicaméral et réclama la suppression du Sénat, ce qui était un article de son programme. Au mois de mars 1894, les principaux chefs de ce parti déposèrent même une proposition de loi, portant abolition de la Chambre haute; et bien que, plus tard, il se fût accommodé de cette institution, le parti radical ne renonça jamais officiellement à cet article de son programme. Outre l'institution comme telle, le rôle, aussi bien politique que législatif de celle-ci, est le sujet d'une critique aussi variée qu'étendue. Malgré l'élite qui se réunit en grand nombre au Palais du Luxembourg, on n'est nullement satisfait du mode de son recrutement. Le choix des sénateurs par les conseils administratifs locaux est attaqué de toutes parts. Les uns veulent une Chambre haute, élue au suffrage universel et direct à l'exemple de la Chambre basse; les autres, plus nombreux peut-être, se proposent d'en faire, ainsi que nous l'avons déjà vu, un corps législatif représentant les professions organisées. D'autres solutions se tenant au milieu de ces deux systèmes ont été proposées.

§ 6. En général, on se plaint que le Sénat ne soit qu'une « mauvaise doublure » de la Chambre des députés, et que, par conséquent, sa prétendue mission de « pouvoir modérateur » ne soit que mal remplie. Puis, sa collaboration à la préparation d'une législation parfaite est, tout au moins, douteuse; l'élément technique ne s'y rencontre que par hasard et les sénateurs ne sont pas plus compétents, sur la plupart des questions économiques et sociales, que leurs confrères du Palais Bourbon. L'esprit d'obstruction n'y manque pas totalement; ainsi que le faisait remarquer M. J. Barthélemy, il y a une quinzaine d'années (*Les résistances du Sénat*, l. c., p. 371 et s.), « les résistances du Sénat se sont le plus souvent inspirées d'une hostilité arrêtée aux réformes électorales et sociales et aux impôts « à tendance démocratique », et n'éma-

ment point d'un désir sincère de contribuer au perfectionnement de l'œuvre législative de la Chambre ». Ce serait un miracle s'il en était autrement. C'est seulement une sorte de Sénat idéal, platonique, au-dessus des faiblesses humaines, qui pourrait correspondre à un tel but de cette institution. Cette raison pratique ajoutée aux exigences compliquées de la démocratie du ^{xx}^e siècle tend à suggérer l'insuffisance de la justification traditionnelle de la seconde Chambre en général.

Et pour finir ce que nous avons à dire à propos du Sénat français et de son évolution récente, il convient de signaler que, outre les radicaux, d'autres puissants partis (ceux de la gauche) ont inscrit dans leur programme, sinon l'abolition, tout au moins la restriction des pouvoirs de la Chambre haute. Il y en a qui sont d'avis que cette institution doit être réduite purement et simplement à quelque chose de semblable à la Chambre des Lords actuelle. Ainsi, à la veille des élections sénatoriales du 9 janvier 1927, le parti socialiste qui est loin de sympathiser avec le système bicaméral réclamait dans son manifeste électoral, non seulement une modification du mode de recrutement, mais, de plus, une révision constitutionnelle, tendant à limiter, *comme en Angleterre*, les pouvoirs de vote et d'attermoiement de la seconde Chambre vis-à-vis de l'Assemblée issue du suffrage universel et direct. Déjà antérieurement, au Congrès national de Versailles, en août 1926, le même parti avait voulu déposer un amendement à la Constitution en ce sens; il n'y réussit pas, l'amendement n'étant pas régulièrement inscrit à l'ordre du jour constitutionnellement fixé.

LIVRE III

L'institution du Sénat dans les cadres de la société et de la République helléniques

CHAPITRE PREMIER

Dénué de toute base sociologique, le Sénat ne peut qu'entraîner des inconvénients et engendrer des conflits.

§ 1. Application au cas du Sénat grec de ce qui a été dit précédemment. — § 2. La composition de la société et l'esprit démocratique chez les Grecs d'autrefois et d'aujourd'hui. — § 3. On n'a pas à se plaindre du régime unicaméral. — § 4. Conflits interparlementaires qui auraient pu se produire dans l'avenir en Grèce. Les précédents de l'Angleterre, de l'Australie, de la France, etc. — § 5. Sur la prétendue influence du fonctionnement d'un Sénat sur la vie publique en Grèce pendant les quinze dernières années. — § 6. Sur l'objection que le Sénat actuel n'est pas nommé par l'exécutif comme celui du roi Othon. — § 7. Inconvénients pouvant être engendrés de par le mandat inégal des membres des deux Chambres. — § 8. Difficultés qui auraient pu résulter des résistances du Sénat; critiques des solutions prévues par la constitution en cas de conflit entre les deux Chambres. — § 9. Conséquences de ce que le Sénat grec sera réduit au rôle d'un Conseil consultatif. — § 10. Droit du Sénat de dissoudre la Chambre basse et difficultés qui en résulteraient. — § 11. Ce qui a lieu en France et ailleurs. — § 12. Cas dans lesquels les deux Chambres sont d'accord.

§ 1. Nous avons essayé de démontrer dans les pages précédentes que l'institution du Sénat, n'étant ni de nature ni d'origine républicaine, n'est envisagée que comme une nécessité pour et par les Etats, qui, en raison de leur état social et de leurs traditions, se voient obligés de maintenir le système bicaméral. Puis, nous avons fait voir que la valeur de cette institution, telle que la concevaient les théo-

riciens du XVIII^e et du XIX^e siècles, va certainement en diminuant d'une façon rapide en face des conditions de notre siècle, et nous avons insisté, peut-être un peu longuement, sur le grand mouvement qui, depuis vingt ans, se dessine contre le Sénat et dont la réduction à l'impuissance de la Chambre des Lords fut le premier résultat. Nous avons fini par dire que, dans la Péninsule balkanique et en Proche-Orient en général, le système bicaméral ou ne fut jamais pratiqué, ou, après un essai infructueux, fut remplacé par le système de la Chambre unique. Tout ce que nous avons exposé compte naturellement parmi les raisons qui se font valoir contre une seconde Chambre comme institution constitutionnelle en général; tout, et particulièrement ce qui a été dit à propos des Balkans et de l'Orient, s'applique également à la Grèce. Mais il y a encore des raisons spéciales qui peuvent être opposées à la création d'un Sénat grec; il y a même des périls qui en résulteraient pour l'évolution politique normale de ce pays.

§ 2. Nous n'insisterons pas sur des arguments contre le Sénat, tels que l'état social et les traditions politiques du pays peuvent nous les donner. Ce n'est pas seulement que la domination ottomane a fait disparaître presque toute distinction entre nobles et roturiers chez nous, mais, même auparavant, au temps de l'Empire byzantin, le sentiment démocratique chrétien était bien la caractéristique du peuple grec. Tous étaient égaux et frères devant Dieu et devant l'Empereur qui les appelait de ses enfants (*πατὴρ ἐμὸν*), et ce n'est que de la domination franque que date la fondation d'une noblesse indigène au modèle de celle des envahisseurs. Même dans les provinces grecques qui échappèrent au joug turc, telles que les îles Ioniennes, la noblesse instituée ou reconnue par les Vénitiens resta de tout temps étrangère au peuple; celui-ci profita de la première occasion, présentée par le débarquement des Français dans les îles, pour l'abolir d'une voix unanime. Mais si elle fut, tout au moins tacitement, supprimée comme héréditaire, elle continua d'exister comme foncière. Pourtant, lors de la rédaction des différentes constitutions des îles, il ne fut jamais question d'une Chambre spéciale pour cette aristocratie. Il est vrai

que nous trouvons bien dans les chartes des îles le mot Sénat, mais il s'agit là du gouvernement, autrement dit du pouvoir exécutif du pays. Certes, on y reconnaît l'influence des institutions de Venise (*Senato*). Mais il semble que le Sénat ionien était plutôt conforme aux conceptions des peuples démocratiques de l'époque. Le Sénat américain, lui aussi, qui date de quelques quinze ans auparavant, fut conçu aussi bien comme conseil exécutif que comme organe législatif; il n'en manque pas de preuves dans les débats de la constitution fédérale américaine. D'après Hamilton lui-même, « le Sénat correspondait autant au Conseil privé anglais qu'à la Chambre des Lords » (*The Federalist*, éd. John C. Hamilton. Philadelphie, 1904). Quoiqu'il en soit, le Sénat ionien n'a du Sénat, ainsi que nous l'entendons habituellement, que le nom. En ce qui concerne le royaume hellénique, nous avons déjà parlé du Sénat sous le règne du roi Othon et du grand échec de cette institution chez nous.

§ 3. Puis, c'est la période de 60 ans pendant laquelle la Grèce ne comptait qu'une seule Chambre. L'expérience n'a pas parlé contre ce système; personne, en effet, ne pourra prétendre qu'il a été dû au manque d'une Chambre haute, que les choses marchèrent assez souvent de mal en pis chez nous, et personne ne mettra en doute que, sous le régime de la Chambre unique, le pays, où l'esprit individualiste et les luttes des factions ont une énorme influence sur la marche des affaires publiques, ne s'est pas libéré des inconvénients que le Sénat faisait naître, lors de son fonctionnement, par ses conflits avec le pouvoir exécutif ou avec la Chambre des députés et par le froissement de l'opinion publique. On se demandera donc en vain ce qui a pu démontrer la prétendue faillite du système unicaméral en Grèce.

§ 4. Est-ce donc que notre histoire constitutionnelle nous autorise à émettre une pareille conclusion? Nous ne le croyons pas. Croit-on en vérité que l'évolution politique des quinze dernières années serait différente si une seconde Chambre avait existé? Car tel doit être l'avis des libéraux dont la nouvelle constitution est aussi bien l'œuvre que le fut celle de 1911. Peut-on prétendre qu'avec le Sénat la marche des affaires publiques aurait évolué d'une façon plus

régulière? On sait toutefois toutes les difficultés et les conflits qui résultèrent en France du fait que l'Assemblée nationale avait voulu faire du Sénat la forteresse du parti conservateur; est-ce qu'en Grèce, où les oppositions politiques ne font que couvrir en ce moment, ne pourrait se présenter le cas où le Sénat serait devenu le foyer d'un parti inspiré de tendances diamétralement opposées à celles du parti prédominant à la Chambre des députés? Et quelle sera la politique à suivre en pareil cas par le pouvoir exécutif à l'égard de ce corps par principe indissoluble? Est-il besoin de rappeler que, même en Angleterre, où le gouvernement parlementaire se trouve littéralement chez lui, des crises aiguës se produisirent lors des désaccords survenus entre les deux Chambres? Et peut-on nier que, depuis 1832, la Chambre des Lords était devenue un instrument de résistance aux projets d'un seul parti politique¹? Lorsque la Chambre des Lords rejeta, en 1893, le *Home Rule bill* présenté par M. Gladstone, les esprits des Anglais, dont on exalte si souvent et si justement le sang-froid, s'enflammèrent d'indignation². Les libéraux dénoncèrent la Chambre *non représentative*; ils lancèrent même contre elle la fameuse formule : « *to mend or to end* », et c'est de cette époque que datent les projets des libéraux de réformer la Chambre haute. Le conflit de 1906, bien plus grave, et celui de 1909 ne firent que stimuler les libéraux dans leur campagne en vue d'enlever aux Lords la plus grande partie de leurs prérogatives, campagne qui a abouti, comme déjà dit, au *Parliament Act* de 1911. Nous allons prendre un autre exemple concernant un Sénat dont les attributions sont très exactement précisées par la constitution, le Sénat australien. Type du Sénat à pouvoirs restreints, tout ce que celui-ci peut faire en matière financière, tout au moins en droit, c'est de suggérer à la Chambre la convenance de tel ou tel amendement budgétaire (art. 54). Qu'est ce qui est advenu en réalité? Se sentant

1. V. sur le parti libéral anglais et la Chambre des Lords, H. Jones, *Liberalism and the House of Lords*. Londres, 1912.

2. V. A. Filon, M. Gladstone et la Chambre des Lords, dans la *Revue des Deux-Mondes*, 1^{er} janvier 1894; G. Parker Smith, La vie politique et parlementaire en Angleterre, *Revue polit. et parlem.*, 1894, p. 459 et 525, n^{os} 3 et 6.

fort, parce qu'élu par le peuple, le Legislative Council n'a pas osé rejeter définitivement des projets budgétaires, mais, ainsi qu'en 1902, il persista à répéter ses demandes pour une modification d'un Customs Tariff Bill de sorte que, à la suite d'une controverse prolongée, la Chambre a dû céder. Un an plus tard, le Sénat essaiera d'amender un Sugar Bounty Bill, en violation de la lettre et de l'esprit de l'article 53 de la constitution, lui interdisant formellement de se mêler d'une pareille matière. Cette fois encore, bien qu'à l'amendement formel on substituât le terme « demande », le résultat fut obtenu et la Chambre céda (Moore, *l. c.* p. 148 et s.). C'est naturel qu'une Chambre, élue par le peuple, se sente tentée de contrecarrer la constitution.

Les mêmes tendances dans les Etats australiens particuliers conduisirent à des résultats semblables : ainsi, par exemple, en Victoria, il y a une longue succession de conflits entre les deux Chambres depuis 1865. Dans l'Australie du Sud, les rapports entre les deux Chambres ne sont pas moins tendus ; des conflits vifs et continus entre les mêmes corps caractérisent également la vie publique de l'Australie occidentale (v. Keith, *Imperial Unity and the Dominions*, p. 409 et s.).

Et qu'on ne croie pas qu'après que le corps électoral se sera prononcé sur l'objet de la dispute des deux Assemblées, le conflit, grâce à cette mesure qui n'est pas exempte de difficultés et d'inconvénients, cessera d'exister. On sait bien qu'en France, où de pareils conflits ne sont pas chose inconnue, bien que le peuple se soit nettement prononcé aux élections de 1910 en faveur de la représentation proportionnelle, le Sénat continua à se montrer intransigeant à l'égard de la Chambre qui, deux fois, le 10 juillet 1912 et le 18 novembre 1913, avait voté à une grande majorité un projet de loi introduisant la représentation proportionnelle. Ce ne fut qu'après les nouvelles élections de 1914 que le Sénat céda partiellement à la pression populaire et accepta une solution transactionnelle, celle consacrée par la loi du 12 juillet 1919. Mais ce n'est pas le seul conflit qui a eu lieu entre les deux Chambres françaises. En matière de réforme fiscale, on connaît l'opposition du Sénat à la réforme visant l'adop-

tion de l'impôt sur le revenu, opposition qui a duré depuis 1909 jusqu'à 1917. Serait-ce advenu dans un des pays gouvernés par des chefs politiques ou militaires « impatientes », on aurait à déplorer tout au moins une demi-douzaine de révolutions. Particulièrement hostile se montre le Sénat à l'égard des « impôts à tendance démocratique qui pourraient décourager l'épargne, le travail ou effrayer la richesse acquise » (v. J. Barthélemy, *Les résistances du Sénat*, *Revue du Droit public*, 1913, p. 396). Il s'oppose également vigoureusement à la plupart des projets de loi concernant la législation sociale; pendant quatre ans, il opposa un veto inflexible au projet de loi établissant le repos hebdomadaire en faveur des ouvriers et employés; également, le projet de loi sur les retraites des ouvriers et des employés de chemins de fer, voté par la Chambre la première fois en 1897, ne le fut par le Sénat qu'en 1909, c'est-à-dire après 12 ans et une série de refus. Cela est d'autant plus grave qu'il n'y a aucun moyen, ni de la part du corps électoral ni de la part de la Chambre des députés, de briser de telles résistances au bout d'un certain temps.

§ 5. Est-ce que l'on croit que l'existence du Sénat aurait empêché les coups d'Etat grecs, la division de la nation en deux partis opposés, tout prêts à s'entre-déchirer, le développement et l'imposition d'un militarisme effréné et sans borne ? Et peut-on prétendre que ce sont les institutions qui ont amené l'anarchie et enfin la catastrophe et non pas la politique de la faction, l'autoritarisme aveugle et l'arbitraire, c'est-à-dire la négation de toute institution ? Et serait-ce autre chose ce Sénat, depuis 1914, qu'une copie de la Chambre des députés, une reproduction un peu pâle de celle-ci et qui aurait été envoyé promener dès son premier désaccord avec le parti politique prépondérant ? Est-ce que le système bicaméral, établi en France par la constitution de l'an III, a empêché le moins du monde le coup d'Etat du 18 brumaire, le Consulat et la tyrannie d'un homme ? Est-ce que le même système, pratiqué en Italie en vertu du « Statuto fondamentale del Regno », depuis le 4 mars 1848, a obtenu quelque résultat analogue en ce pays, il y a six ans ? Et sinon, comment alors pourrait-il aboutir à un résul-

tat contraire chez nous, à savoir dans un pays où, malgré les grands progrès réalisés depuis un siècle, les mœurs politiques ne sont pas aussi développées qu'en Occident ?

§ 6. Mais je vois bien une objection que les adversaires de la Chambre unique vont opposer à mon argument d'il y a peu. On va peut-être soutenir : il n'y a pas de grands conflits à craindre entre les deux Chambres, parce que, alors que le Sénat de 1844 était nommé par le roi et, par conséquent, ne représentait que les opinions de celui-ci, le nouveau Sénat grec va être élu en grande partie par le peuple lui-même et précisément par la voie du suffrage universel direct. En pareil cas, dit-on, il ne s'agit plus de la même institution qu'auparavant, et, par conséquent, on ne peut pas conclure de l'échec de la Chambre haute du roi Othon celui de la même institution sous le régime actuel. Pour répondre à ces raisonnements qui, plutôt d'ordre pratique, ne peuvent point être préjudiciables aux arguments théoriques et historiques contre l'institution du Sénat, nous laissons d'abord de côté la question de savoir si le roi Othon pouvait faire son choix parmi des personnes qui, on le sait, pouvaient compter parmi les plus remarquables du pays à cette époque et qui étaient à coup sûr, tout au moins la plupart d'entre elles, bien supérieures à celles que le peuple aurait élues dans le même but ; nous nous bornons à faire remarquer que la nomination du Sénat par l'exécutif est même une tentative de réaliser la construction du Sénat idéal tel que l'avait imaginé John Stuart Mill (*Le Gouvernement représentatif*, trad. franç. par Dupont-White, 2^e éd., Paris 1865), c'est-à-dire un Sénat composé de personnes distinguées qui auraient rendu de hauts services à la nation ; c'est, d'après Mill, un mode d'assurer à ce corps une atmosphère calme et circonspecte, un fond d'expérience et une absence de luttes politiques. Telles furent les Chambres hautes de plusieurs pays, comme la Chambre des Lords en Angleterre, modèle de toutes les autres, la Chambre des pairs de Louis-Philippe, le Sénat de la constitution du 12 janvier 1852, qui devait comprendre « toutes les illustrations du pays », la Chambre des Magnats en Hongrie, la Chambre des Seigneurs en Prusse avant

1920, le Sénat italien existant même aujourd'hui¹, le Sénat japonais, celui du Canada, de quelques Etats ou Provinces d'Australie, etc.

Bien que ce procédé de recrutement du Sénat soit appliqué en Italie depuis 80 ans, personne ne trouve que ce soit un défaut capital pour cette institution². Et pour donner un autre exemple des conflits qui éclatent entre deux Chambres, dont l'une serait nommée par l'exécutif, il faut bien noter les résultats que nous donne le fonctionnement de ce système dans un pays, qui a servi de laboratoire d'institutions modernes; je veux nommer l'Australie, où les conflits entre les deux Assemblées des Etats particuliers ont été beaucoup plus aigus et plus fréquents dans le cas des quatre Sénats élus que dans celui des deux Chambres hautes (celles de Queensland et de Nouvelle-Galles du Sud) nommées par l'exécutif; l'explication de cette attitude des Sénats nommés doit être recherchée dans le mode de leur recrutement. Désignés par la Couronne, les membres de ces Assem-

1. Cependant, il y a un désavantage dans ce système dans le cas où le pouvoir exécutif a le droit de faire des nominations supplémentaires toutes les fois qu'il lui semble bon, parce que la situation constitutionnelle du Sénat se trouve bien compromise par cette mesure. En Italie, où ce type de Sénat a été réalisé, le roi a eu recours au procédé des fournées en 1885, en 1890, et en 1892; de 41 à 75 membres furent ajoutés au Sénat dans chaque cas (v. J. A. R. Marriott, *Second Chambers*, Oxford, 1910, p. 225). La dernière fournée (*informata*), de 53 sénateurs, a eu lieu le 18 octobre 1924. Les histoires constitutionnelles d'Angleterre et de France ont connu également ce procédé plusieurs fois. Mais ce désavantage mis à part, le Sénat, nommé, tout au moins en partie, par l'exécutif, a aussi ses avantages; plusieurs Français regrettent encore l'amendement constitutionnel de 1884 qui abolit les 75 sénateurs inamovibles et, d'après certains (cf. Garner, *l. c.* p. 617, n. 1), il est douteux que la France ait eu depuis 1884 un Sénat d'une capacité et d'un caractère égal à celui du Sénat de 1876-1885. Comme le disent les partisans du Sénat nommé par l'exécutif, non seulement les hommes qui se distinguèrent dans l'activité sociale, militaire, scientifique, artistique, etc., peuvent y trouver une place, mais, qui plus est, une Chambre, composée de membres nommés à vie ne peut être influencée par les fluctuations de la politique des partis, parce qu'elle formera une tradition et acquerra une expérience dans les questions législatives et politiques (cf. A. B. Keith, *Responsible Government in the Dominions*, 2^e éd. 1928, p. 451 : *The Nominee Upper Houses*).

2. On sait bien qu'en Italie, la Couronne, sur l'avis du Conseil des ministres, nomme à vie, en nombre illimité, des sénateurs choisis parmi 21 catégories spéciales d'ordre politique, diplomatique, administratif, judiciaire, académique et militaire (art. 33 du Statut fondamental de 1848). V. le projet. et les discussions à propos d'une réforme du Sénat italien, dans la *Revue du Droit public*, 1910, p. 525 et s., 1910, p. 601 et s., 757 et s., et le livre de M. E. Pagliano, *I titoli di nomina a senatore*, Rome, 1914.

blées se contentaient de profiter de leur asile de retraite calme et agréable. Comme le Sénat canadien, ces Chambres hautes restaient sous la menace de la pratique de *swamping*, c'est-à-dire comme on disait autrefois en France, de la pratique des fournées, si elles faisaient une résistance trop intransigeante à la Chambre basse¹.

§ 7. On pourrait longuement épiloguer sur la question de savoir si le cas ne se pourra présenter où, malgré le suffrage direct, à cause du renouvellement du Sénat par périodes beaucoup plus longues que celles fixées pour la Chambre des députés, le même parti politique n'aura pas la majorité dans les deux Chambres à la fois. Vraiment, si la répartition des différents partis au Sénat correspond, tant bien que mal, à celle de la Chambre, il n'y aura pas d'occasion pour que des divergences d'ordre purement politique se produisent entre les deux Assemblées; mais le système du mandat inégal rend plus que probable l'éventualité contraire. Pour donner un exemple d'une telle éventualité, notons que, en Australie, il arrive souvent que les deux Assemblées soient contrôlées par des partis opposés. L'élection de 1913, par exemple, donna une Chambre basse contrôlée par les libéraux à une majorité d'une seule voie et un Sénat travailliste (*Labour Party*) à la majorité de 22 sur un total de 36. Si l'on croit M. Keith (*War Government of the British Dominions*, Oxford, 1921, p. 208 et s.) c'est même le cas usuel. Egalement aux Etats-Unis, le cas n'est pas rare où les deux Chambres sont contrôlées par des partis opposés; c'est ce qui est arrivé en 1885-1889 et en 1911 à 1913, lorsque la majorité républicaine au Sénat s'opposait à la volonté de la majorité démocrate de la Chambre qui venait d'être renouvelée intégralement.

Conjurer cette éventualité par l'établissement de la même législature pour les deux Assemblées, ce serait peut-être contre la nature même de l'institution du Sénat²; même

1. Naturellement, ce procédé ne saurait s'adapter à une Chambre haute élue au suffrage direct; même en Angleterre, où la Chambre des Lords continue à se recruter comme auparavant, le *swamping* a été formellement écarté par les dispositions du Parliament Act de 1911.

2. Pourtant, d'après la constitution polonaise, la durée de la législature du Sénat est toujours égale à celle de la Diète, c'est-à-dire de cinq ans, excepté

ce procédé ne peut pas avoir de résultats sûrs. Le germe des conflits entre les deux Chambres se trouve, nous l'avons déjà dit, dans le principe même de la dualité; mettez dans deux Assemblées séparées des hommes nommés au même moment, de la même manière, par les mêmes électeurs, fatalement les deux Assemblées auront des tendances différentes et se heurteront sur plusieurs points.

§ 8. Il y a, en effet, des difficultés pratiques multiples qui peuvent se faire jour d'un moment à l'autre à cause du fonctionnement de la Chambre haute chez nous. Le gouvernement parlementaire, étant essentiellement un gouvernement de parti, ainsi qu'on l'appelle en Angleterre (*Party Government*), on se demande ce que fera chez nous le gouvernement dans le cas, par exemple, où il rencontrerait de la part du Sénat une résistance analogue à celle présentée par la Chambre des Lords en 1909, à propos du vote de la loi des finances. L'article 59 de la constitution du 3 juin 1927, qui prévoit ce cas¹, y présente, ainsi que nous l'avons déjà vu, deux expédients : le premier consiste en ce que les députés statuent souverainement sur la différence existant entre les deux Chambres à la majorité absolue après un délai de deux mois. Il s'agit là d'un procédé qui ruine complètement le prestige de la Chambre haute, dont la volonté et les recommandations n'ont presque aucune valeur. Il serait peut-être mieux d'y substituer un autre procédé admis aux Etats-Unis et en France même, à savoir la conférence mixte. Chaque Chambre désigne un certain nombre de ses membres pour siéger dans cette conférence et y délibérer ensemble en vue d'une solution transactionnelle. Ainsi, à moins que les deux Assemblées ne soient contrôlées par des partis opposés, il arrive, en Amérique, qu'un arrangement se produise; également en France, pour les projets dûs à l'initiative parlementaire

le cas où la Chambre se dissout par elle-même ou par le Président qui, d'après la loi constitutionnelle du 2 août 1926, peut dissoudre les deux assemblées en même temps; également en Autriche, la durée du mandat des membres du Bundesrat concorde avec celle du mandat de la législature qui les a choisis (art. 35 de la constitution autrichienne).

1. Il y a des constitutions et des plus importantes qui restent muettes sur cette question : ainsi la constitution fédérale des Etats-Unis et les lois constitutionnelles de la France.

(propositions de loi), adoptés dans des termes différents par les deux Assemblées, les règlements prévoient la réunion d'une conférence interparlementaire. Mais ici, si l'on réussit à aplanir le différend, c'est le Sénat qui fait d'habitude les plus grandes concessions. Il est vrai que l'institution d'une telle Commission est réalisable chez nous aussi; mais elle n'est point obligatoire, elle reste facultative. En effet, ainsi qu'il est prévu dans l'article 35, al. 1^{er}, « pour faciliter l'entente entre les deux corps sur des questions législatives, il *peut être institué* des Commissions mixtes, composées d'un nombre proportionnel de sénateurs et de députés, sur la proposition de l'un des deux corps ».

L'autre expédient consiste en ce que la majorité absolue du Sénat peut proposer à la Chambre une délibération commune en congrès, ce qui est évidemment contraire à la loi du nombre, n'étant que 120 sénateurs contre 250 députés. Pourtant, la séance plénière, comme moyen de régler les conflits interparlementaires, est adoptée par plusieurs constitutions, soit d'une manière exclusive, comme, par exemple, dans la constitution de l'Afrique du Sud, soit comme l'un des moyens parmi ceux à employer. Bien qu'un peu tapageuse, la séance plénière est le moyen le plus efficace, celui de la conférence obligatoire mixte excepté, pour briser les résistances du Sénat. D'une part, la dissolution peut entraîner des complications nouvelles, d'autre part le referendum¹ pur et simple, sauf pour les lois constitutionnelles, présente des difficultés d'ordre technique et tend à nuire au prestige et à l'autorité morale du corps législatif. Mais, étant donné que dans la séance plénière des deux Assemblées, contrôlées par des partis opposés, c'est la Chambre haute qui, en raison du nombre de ses membres, va l'emporter, de sorte que les opinions du Sénat ne seront prises en aucune ou presque aucune considération, il est à souhaiter qu'on n'ait recours à ce procédé qu'après que la conférence mixte n'aura pas réussi à faire adopter une solution transactionnelle.

1. Le referendum populaire comme moyen de dissoudre le conflit pouvant naître entre les deux Chambres, a été l'objet de la proposition Douzinas, présentée à la commission constitutionnelle le 6 novembre 1924; après un long débat cette proposition fut rejetée.

§ 9. Dans ces conditions, le Sénat grec, bien loin d'avoir les pouvoirs du Sénat français ou belge, est réduit à une sorte de Conseil consultatif, dont les opinions politiques ou autres n'ont qu'une valeur théorique et dont la composition, en ce qui concerne la capacité de répondre à son rôle consultatif, n'est pas des plus rassurantes. Quelle en sera la conséquence ? Rien d'autre qu'un tel Sénat, dépourvu de presque toute attribution de contrôle effectif sur la politique générale du gouvernement, se trouvera dans une situation tellement inférieure que les hommes de talent et d'énergie préféreront appartenir à la Chambre des députés. Et alors comment obtiendra-t-on au Sénat un personnel qualifié pour remplir la tâche de plus en plus difficile de corriger les fautes techniques qui se rencontrent toujours dans l'œuvre de la Chambre basse, telle qu'elle fonctionne dans la République d'aujourd'hui ? Puis, comment recruter ce personnel ? Si la Chambre des députés est déséquilibrée, si elle est instable, parce que les professions libérales en constituent la grande majorité, dans le Sénat, ainsi qu'il est organisé dans le projet Zavitzianos, n'en serait-il pas de même ? Enfin, pourquoi donc essayer de recruter ce personnel introuvable ? Lorsqu'un projet de loi, voté préalablement par la Chambre, se voit rejeter après examen par le Sénat, il reviendra à la Chambre, et deux mois après, d'une manière ou d'une autre, deviendra loi. A quoi bon donc ce trajet ? A quoi bon le soin de chercher un personnel que l'on ne voit nulle part ? Au lieu de tout cela et dans le but d'éviter tout cet embrouillement inutile et coûteux, il serait mieux d'établir dans la constitution que le projet et les propositions de loi après leur deuxième et même troisième lecture seront, après être passés par une Commission spéciale de révision, soumis à un troisième ou même quatrième vote à un intervalle de deux mois après le précédent.

§ 10. Et alors que le Sénat est ainsi superflu, tout au moins en sa qualité de corps législatif, tout d'un coup on fait jouer, dans le même article 59, à ce Conseil consultatif, mal composé pour son but, un rôle qui, ainsi que l'a fait remarquer récemment M. Tsaldaris, place le Sénat au-dessus de la Chambre des députés, et qui pourrait devenir la source

de grands troubles à l'avenir. En effet, la constitution accorde au Sénat le droit de dissoudre la Chambre par un vote émis à la majorité absolue des sénateurs dans les trois jours suivant la requête relative du Président de la République. Eh bien, on sait que des dissentiments de nature plus ou moins aiguë entre la Chambre et le pouvoir exécutif ne sont pas rares, ni en Grèce ni ailleurs. On doit en rechercher les sources, dans la plupart des cas, en ce que la Chambre peut être devenue étrangère à la volonté exprimée naguère par le peuple ou bien se montrer incapable de donner des gouvernements viables. Conformément au régime parlementaire, ces conflits aboutissent à la dissolution de la Chambre par le chef de l'Etat et à un nouveau recours au corps électoral, seul compétent pour trancher le conflit entre l'exécutif et le législatif. C'est ce qui avait lieu chez nous jusqu'à présent; quant à l'avenir, si le cas d'un tel conflit se présente et que les conseils du chef de l'Etat lui démontrent la nécessité de la dissolution de la Chambre basse et le Président de la République se range à cette opinion, quelle sera la situation du Président dans le cas où le Sénat refuse son consentement à la dissolution¹? le moins qu'il pourra faire, c'est de démissionner.

§ 11. C'est pourquoi, de l'avis de plusieurs en France, le droit de dissolution devrait appartenir au seul Président de la République sans qu'il ait besoin de prendre l'avis du Sénat. En Angleterre, dit M. Hauriou (*l. c.* p. 477), le roi ne demande pas l'assentiment de la Chambre des Lords; il y a quelque chose d'absurde, continue-t-il, à vouloir que l'une des Chambres dissolve l'autre, il est clair que toutes deux sont solidaires contre le gouvernement. Au contraire, dit-on, s'il était armé sans réserve de la prérogative de dissolution, le chef de l'Etat pourrait, par la seule menace d'en user, prévenir la plupart des crises ministérielles.

Mais on doit envisager également l'éventualité que la Chambre dont on a prononcé la dissolution soit elle-même, soit celle qui lui succédera et dans laquelle le même parti qu'auparavant aura la prépondérance, réagirait, et qu'ainsi

1. C'est un cas qui peut avoir lieu lorsque le même parti a la prépondérance aux deux assemblées à la fois.

des troubles intestins, des anomalies politiques, se tournant peut-être contre le Sénat lui-même en tant qu'institution, recommenceraient chez nous une fois encore. Et puis, au cas d'une dissolution plus ou moins arbitraire, croit-on qu'on légaliserait un tel acte en s'appuyant sur le Sénat, pour qu'un parti en majorité dans cette Chambre puisse, d'accord avec le gouvernement, imposer sa volonté à la majorité de la représentation nationale proprement dite? C'est l'édifice parlementaire et républicain tout entier qui va être ruiné ainsi. Pour qu'une telle dissolution de la Chambre des députés ait lieu, il faut, bien entendu, que le Sénat y consente. Que de conséquences peuvent avoir chez nous de pareilles velléités ! Et c'est dans cette pensée que je me demande si n'est pas préférable la disposition de la constitution tchécoslovaque (art. 64), d'après laquelle le président de la République, qui se substitua à ce sujet aux prérogatives de l'Empereur d'Autriche d'avant-guerre (v. Spiegel, *l. c.* p. 338), peut dissoudre les deux Chambres en même temps¹. Egalement en Australie, aussi bien dans l'Etat fédéral qu'en Victoria et en Australie du Sud, on pratique, en cas de désaccord entre les deux Chambres, leur dissolution simultanée ou successive. Si la dissolution et les nouvelles élections ne produisent pas une entente entre les deux corps, la Constitution du Commonwealth prévoit la réunion plénière (*Joint Sitting*). Naturellement, la question de la solution du conflit doit se rattacher à celle du mode de renouvellement du Sénat.

1. V. L. Spiegel, Die Parlamentsaufloesung in der Tchechoslowakei, dans *Zeitsch. f. öff. Recht*, 1925, p. 337 et s., surtout p. 341 et la littérature citée en p. 337, n. 1. V. aussi pour la bibliographie : Pohl, *Die Auflöschung des Reichstags*, Akademische Antrittsrede 1921, p. 6. Egalement, Lœning, *Die Auflöschung des Parlaments unter besonderer Berücksichtigung des Danziger Volkstages*, *Zeit. f. Politik*, t. 14, 109 et s. A l'heure actuelle, une pareille disposition figure dans la constitution polonaise du 17 mars 1921, telle qu'elle a été modifiée par la loi du 2 août 1926 qui renforce les prérogatives du pouvoir exécutif. Produit du coup d'Etat, accompli en mai 1926 par le Maréchal Pilsudski, cette loi modifiant l'art. 26 de la constitution a pour but la réforme du parlementarisme et la révision de quelques points de la constitution; elle confère au Président de la République le droit de dissoudre les deux Chambres avant l'expiration de leur mandat sur la proposition du conseil des ministres. En Nouvelle-Zélande, l'acte de 1914 prescrit, plus sagement, en premier lieu, la réunion plénière, la dissolution ne pouvant se produire que si celle-ci ne donne pas de solution sur l'objet de la dispute; on a voulu évidemment éviter par là les graves inconvénients qui accompagnent un appel au corps électoral.

Le renouvellement partiel repose sur l'idée que ce n'est pas de l'Assemblée, prise en corps, mais de ses membres considérés individuellement, que les pouvoirs expirent périodiquement. Ainsi, malgré le renouvellement partiel, le corps lui-même a une durée indéfinie et ne cesse pas de conserver son identité et son unité. Ce système fait, en droit, du Sénat un être juridique perpétuel et lui évite cette *capitis minutio* qui l'atteint de temps en temps dans le système du renouvellement intégral. En fait, il assure à ce corps l'esprit de suite et la continuité de tradition et de travaux. Enfin, ses avantages sont tels que M. Duguit (*L'élection des sénateurs*, *Rev. polit. et parlem.* sept. 1895, p. 461) dit qu'il ne voit pas la raison pour n'appliquer ce système qu'à une Chambre seulement. (v. l'expression dernière de la pensée de M. Duguit sur cette question dans son *Traité*, deuxième éd. t. II, p. 601). Mais si le système est bon pour le Sénat, il ne l'est pas pour la Chambre; ayant comme fonction capitale, en décidant du sort des ministères, d'orienter la politique dans le gouvernement parlementaire, « cette orientation, dit M. Esmein, (II, p. 368), elle doit elle-même la recevoir périodiquement du pays tout entier, ce qui ne peut se faire que par des élections générales qui mettent en discussion devant tous les électeurs les questions importantes que pose l'heure présente ou que formule déjà un avenir prochain. »

Une autre solution de conflit prévue par plusieurs constitutions d'après-guerre, c'est l'institution du referendum, qui remplace dans une certaine mesure le droit que n'a pas le chef de l'Etat de dissoudre la Chambre basse, et qui devient de la sorte une pièce importante du mécanisme parlementaire. C'est le cas en Allemagne et ailleurs; en Queensland, par exemple, tout projet de loi voté deux fois par la Chambre et rejeté par le Sénat est soumis au referendum pur et simple, c'est-à-dire à la décision du corps électoral. En tout cas et pour revenir au Sénat grec, nous sommes d'avis que la disposition de la constitution française, admettant la dissolution de la Chambre par le Président avec le consentement du Sénat, ne devait jamais servir de modèle à la disposition analogue de la constitution grecque, étant donné qu'il s'agit là d'une disposition constitutionnelle (art. 5 de la loi du 25

février 1875) qui depuis 1877 n'a été jamais appliquée et qui est même impraticable (Voir Zévaès, *Histoire de la Troisième République*, Paris, 1926, p. 151 et s.); c'est pour cela que, lorsqu'en 1924, M. Millerand se trouva en désaccord avec la Chambre, bien qu'il eût pu se tirer d'affaire par la dissolution de celle-ci, il a dû céder devant l'indignation générale soulevée par la nouvelle que le Président pourrait envisager une pareille mesure. Au lieu de dissoudre la Chambre, le Président préféra démissionner (v. Gmelin, *Die Stellung des Praesidenten der franzoese. Republik und die Bedeutung der Praesidentenkrise von 1924*, *Archiv d. oeffent. Rechts*, t. VIII, p. 192 et s.). Il ne s'agit donc que d'un droit purement théorique; même les théoriciens partisans du système bicaméral reconnaissent que par la nécessité de l'approbation du Sénat le droit de dissolution a perdu beaucoup de sa force. « Ce rouage essentiel du gouvernement parlementaire, dit M. Esmein, (t. II, p. 185), qui a pour but d'assurer, à l'égard de la Chambre des députés, l'indépendance constitutionnelle du pouvoir exécutif, court grand risque de se rouiller chez nous. Ce n'est qu'à la dernière extrémité que le Sénat, après l'histoire du 16 mai 1877, autoriserait une dissolution, à moins qu'elle ne fût désirée, demandée par la Chambre des députés elle-même ». Et alors comment fera-t-on pour se débarrasser d'une Chambre basse qui méconnaît la volonté populaire? On aboutit à une impasse.

§ 12. Admettons maintenant qu'il n'y aura pas de conflit entre les deux Chambres; cela signifie tout simplement que le même parti possède la majorité aussi bien à la Chambre des députés qu'au Sénat. Ce qui n'est d'ailleurs que conforme à la structure du parlementarisme, tant que le Sénat est un corps élu au suffrage universel direct et que le parti dominant dans la Chambre n'a pas perdu sa prépondérance au Sénat par suite du mandat différent des membres de ce dernier. Mais, dans le cas où le même parti aura la majorité dans les deux Assemblées à la fois, on ne voit pas comment la seconde servirait de barrière à la première.

CHAPITRE II

Motifs, conditions et conséquences politiques de la création du Sénat grec.

§ 1. L'ancienne argumentation des libéraux contre le Sénat. — § 2. Le Sénat et la royauté. — § 3. La Grèce-République, moins démocratique que la Grèce-Royaume. — § 4. Cas dans lequel on aurait dû suivre en Grèce l'exemple de l'Assemblée nationale française de 1871. — § 5. Renversment des rôles des partis républicain et monarchiste à propos du Sénat, en Grèce. — § 6. Sur le républicanisme modéré du gouvernement libéral. — § 7. Ce qu'on doit envisager lors de la création d'une institution politique. — § 8. Résultats qu'aura le fonctionnement du Sénat. — § 9. La question des « compétences ». — § 10. Raisons politiques militant pour le système unicaméral.

Je laisse toutes les difficultés pratiques de côté et je me borne seulement à demander si les objections présentées par le gouvernement libéral en 1911 et qui ont abouti au rejet de la proposition de créer un Sénat, à cause de raisons pratiques résultant du milieu, si les motifs militant en faveur du système unicaméral, ont disparu actuellement d'une façon soudaine. En 1911, M. Véniselos et son parti prétendaient que les traditions et le milieu social et politique ne favorisaient pas le fonctionnement d'une seconde Chambre chez nous; puis, que l'établissement d'une seconde Chambre aurait mis des entraves à la besogne législative de la Chambre basse. Peut-on prétendre que dans ces quelques dernières années tout cela a changé tellement que les raisons d'autrefois ont perdu leur valeur ? Il est difficile de le croire; l'état social d'une nation ne change pas d'un jour à l'autre.

§ 2. Quant aux formes du régime pratiqué alors et de celui qui est pratiqué aujourd'hui, il est presque superflu de dire que c'est justement sous la royauté et à l'encontre d'un roi, désireux de gouverner personnellement et sans trop prendre en considération la volonté de son peuple (à qui, vu l'extrême difficulté des circonstances, dans

lesquelles se débattait l'Europe entière depuis 1914 il ne voulait pas reconnaître la capacité de décider de son sort), que le Sénat, si les royalistes partisans de ces méthodes ne l'y emportaient pas, pourrait jouer le rôle de régulateur de la constitution. Le roi n'aurait pas le droit de dissoudre deux fois la Chambre¹, comme il l'a fait, conformément à la lettre de son droit, d'ailleurs, mais, de l'avis des libéraux, contre les coutumes constitutionnelles telles qu'elles sont pratiquées en certains pays², sauf avec le consentement

1. Même en France on n'est point d'accord sur la question de savoir si le président de la République a le droit de procéder à une seconde dissolution de la Chambre, si la première n'avait pas produit le résultat désiré par le pouvoir exécutif. Cf. Esmein, *l. c. t. II*, p. 182. La constitution allemande au contraire est sur ce point très claire : « le président de l'Empire, dit l'art. 25, peut dissoudre le Reichstag, mais seulement une fois pour le même motif ». Ce qui est littéralement répété dans la constitution hellénique, art. 79, al. 2.

2. Sans vouloir entrer dans une discussion, où on ne se mettra jamais d'accord, nous croyons devoir remarquer que la pratique constitutionnelle dont s'est servi le parti libéral comme argument principal dans sa lutte contre le roi Constantin, doit être entendue dans le sens français. On sait bien que la France se trouve, en ce qui concerne le mode d'aplanir les conflits pouvant s'élever entre l'exécutif et la Chambre, à mi-chemin entre le système pratiqué en Angleterre et celui pratiqué en Suisse. Le système français emprunte au premier la règle de la démission du ministère en cas de conflit; mais il ne connaît pas la pratique de la dissolution qui permet au gouvernement d'invoquer l'arbitrage du peuple (v. M. Matter, *La dissolution des assemblées politiques*). Il en résulte que, en France, les Chambres disposent des ministères sans qu'une barrière leur soit opposée. En pareil cas, le législatif possède une autorité supérieure, sa volonté fait loi et c'est ce qui rapproche le régime français du régime helvétique. Pourtant, au point de vue strictement juridique, d'après Schmitt (dans *l'Archiv des öff. Rechts*, t. VIII, p. 165), la dissolution du parlement ne constitue point un appel au peuple, parce que, dans la Monarchie constitutionnelle, ce n'est pas le peuple qui est « la dernière instance ». Del'avis de Preuss (cité par Spiegel, *l. c. p. 347*), le monarque constitutionnel peut dissoudre le parlement autant qu'il veut et par cela même, pour nous servir de l'expression de Preuss, « mortifier le peuple ». Il est vrai que chez nous, surtout depuis 1875, c'était la démocratie parlementaire qui était pratiquée et c'est sur ce point que portèrent principalement les plaintes du parti libéral; mais la monarchie constitutionnelle existait toujours, vu que le roi était considéré comme le second facteur du pouvoir législatif. Il est vrai d'autre part, que notre maître M. N. N. Saripolos (*Traité de droit const.*, t. I, 1915, p. 58), s'appuyant surtout sur l'art. 21 de la constitution de 1864 d'après lequel tous les pouvoirs découlent de la nation », affirme que, comparée à celle de 1844, « la constitution de 1864 instituait un régime tout différent, basé sur la souveraineté du peuple, la démocratie royale, comme on disait en France en 1789 ». Pourtant, l'analyse de la « nation », donnée par M. Carré de Malberg (*Contribution à la théorie générale de l'Etat*, 1920, t. I, p. 87), établit que l'organe suprême de la nation lui-même ne saurait être qualifié de souverain, son pouvoir dérivant de la constitution nationale. Mais cela n'empêche pas qu'il s'agisse d'une monarchie constitutionnelle et non pas d'une démocratie royale; de plus, la « démocratie royale » n'avait pas, conformément à la constitution de 1791, le droit de dissoudre la Chambre, ce qui n'a jamais été mis en doute chez nous.

Naturellement, nous sommes très loin de vouloir justifier les idées autori-

du Sénat; par conséquent, si la majorité de la seconde Chambre appartenait au même parti que celle de la première, nous aurions peut-être (il ne faut pas oublier que les circonstances d'alors favorisaient la pratique des coups d'Etat) évité de la sorte la crise nationale profonde dont les répercussions pénibles durent encore. Cela mis à part, reste toujours la question telle qu'elle a été posée un peu plus haut : Si M. Véniselos a considéré en 1911 le Sénat comme une institution inadaptable, tout au moins provisoirement, aux nécessités sociales et politiques du *Royaume de Grèce*, comment se fait-il que le même homme d'Etat trouve cette institution nécessaire à la *République hellénique* ? Est-ce que la république est moins démocratique que le régime royaliste ?

§ 3. Chose curieuse, on pourrait être tenté de dire que, malgré son étiquette officielle, la Grèce est, sous certains aspects, moins démocratique aujourd'hui qu'auparavant; en effet, rigoureusement parlant, on ne peut qualifier aucun Etat d'autocratie ou de démocratie, mais seulement déterminer le degré dans lequel le principe autocratique et le principe démocratique se trouvent dans tel ou tel Etat combinés. Il est vrai que le *xix^e* siècle a cru qu'en proclamant que la république était la forme nécessaire à la démocratie on établissait la liberté sur des bases indestructibles. Les événements ont montré, dit M. Duguît, que c'est là une erreur (t. I, p. 423). La distinction que l'on fait habituellement des formes politiques en monarchie et république apparaît comme non sens. Comme le dit M. J.-Barthélemy (*Démocratie et politique étrangère*, p. 2), est démocratie tout régime à représentation nationale prépondérante, si bien qu'une

taires et monarchistes. Elles ne sont pas propres à la Grèce, alors qu'il y a des Etats qui les connaissent et les pratiquent aujourd'hui même. Ainsi, par exemple, en Prusse, la théorie dominante avant 1918, était que le roi était bien le dépositaire du pouvoir législatif et que le rôle du Parlement, essentiellement négatif, consistait à donner son assentiment à ce que le roi a voulu, sous forme de loi (v. Schulze, *Preussisches Staatsrecht*, vol. II, 2, p. 21 et s.; Laband, *Staatsrecht des Deutschen Reiches*, t. I, p. 517). Cette théorie est aujourd'hui en vigueur au Japon, où, d'après l'art. 5 de la constitution, l'empereur exerce le pouvoir législatif avec le consentement de la Diète (Willoughby, *Fundamental Concepts*, p. 103). Au contraire, en Grèce, on pratiquait depuis 1875 le gouvernement parlementaire, c'est-à-dire le gouvernement où le roi doit céder au vœu du pays régulièrement constaté par une élection générale.

monarchie avec le suffrage universel serait encore une forme de la démocratie (*ibid.*, p. 85-86; cf. *La crise de la démocratie parlementaire*, p. 8). M. G. Gidel ajoute (dans la *Revue du Droit public*, p. 308) qu'un peuple, pour faire l'économie d'une révolution, peut démocratiser sa monarchie jusqu'à en faire l'équivalent d'une république. « Il faut donc écarter les étiquettes, enseigne M. H. Kelsen (*Aperçu d'une théorie générale de l'Etat*, *Revue du Droit public*, 1926, p. 639), et procéder à l'analyse des formes réelles qu'elle recouvrent, pour découvrir le rapport essentiel dans la structure politique des Etats, c'est-à-dire montrer comment s'y combinent principe autocratique et principe démocratique ». Eh bien, si nous faisons une analyse telle que celle recommandée par le maître viennois, nous trouvons que le Sénat, « qui déroge au principe démocratique » (Kelsen, *l. c.*, p. 643), est un élément qui existe dans la structure politique actuelle, alors qu'il faisait défaut dans la structure de la monarchie constitutionnelle. On se demande donc laquelle des deux formes est la plus démocratique¹.

1. Quant à la question du chef de l'Etat, bien que la survivance historique de la dynastie ait été supprimée, il n'y a pas de grande différence entre la forme actuelle et celle d'avant le 18 décembre 1923. M. Kelsen est bien clair sur ce point, quand il dit (*l. c.* p. 642) : « La république démocratique a en général, conservé une institution caractéristique de la monarchie constitutionnelle : la co-existence d'un chef de l'Etat et d'un cabinet composé des ministres, c'est-à-dire de chefs de départements administratifs ». En parlant du même sujet, et spécialement à propos du Président de la République française, M. Esmein (*l. c.* II, p. 29) fait remarquer ce qui suit : « il n'est pas douteux que les pouvoirs du Président de la République aient été à peu près calqués sur ceux d'un monarque constitutionnel avec le gouvernement parlementaire ». Egalement, les meilleurs historiens et publicistes s'accordent à reconnaître que le rôle et les pouvoirs du Président des Etats-Unis ont été copiés, par les auteurs de la constitution fédérale, sur ceux du roi d'Angleterre, tels qu'on les concevait alors. Cf. Sir H. Summer-Maine, *Essai sur le gouvernement populaire*, trad. de l'angl. p. 295 et s. — J. Bryce, *American Commonwealth*, 1^{re} partie, ch. IV et V, t. I^{er}, p. 31, 36. — G. Bradford, *Congress and the Cabinet*, p. 4. On sera donc d'accord que dans le cas où la république présidentielle (*Praesidentschaftsrepublik*) serait réalisée chez nous, notre chef d'Etat sera infiniment plus fort que celui d'avant 1924 (v. sur les attributions du Président des Etats-Unis, de celui de la République française et de celui du Reich : Wandersleb, *Der Praesident in den Vereinigten Staaten von Nordamerika, in Frankreich und im Deutschen Reiche*, 1922; en ce qui concerne particulièrement les Etats-Unis, type de république présidentielle, v. entre autres : C. A. Berdahl, *L'élection du Président des Etats-Unis*, 1926; J. Garner, *Le pouvoir exécutif en temps de guerre aux Etats-Unis*, dans la *Revue du Droit public*, 1918, p. 5 et s.; Bosc, *Les droits législatifs des Présidents des Etats-Unis*, 1906, etc.

§ 4 Pour ce qui est du Sénat de la République française, on comprend bien la création d'une telle institution dans un Etat républicain en raison de la majorité monarchiste qui prévalait dans l'Assemblée nationale de 1871; on pourrait agir d'une façon analogue en Grèce dans le cas où les élections auraient donné la preuve d'existence, non pas d'une majorité, mais d'une minorité royaliste et monarchiste assez forte. C'est justement le contraire qui a été dernièrement établi par voie d'élection. Mais on ne saurait comprendre d'aucune façon que l'institution du Sénat soit demandée par le parti républicain !

§ 5. Pourtant, ce qui est fort curieux, c'est que le parti qui joua le premier rôle et qui est même le véritable initiateur du Sénat en Grèce, ce n'est pas le parti monarchiste, ainsi qu'en France, en 1875; en Grèce tout au contraire, les monarchistes se déclarèrent contre l'institution; même tout récemment (11 décembre), le chef de l'opposition, M. Tsaldaris, se déclara ouvertement adversaire du Sénat et il formula les doutes les plus sérieux en ce qui concerne l'utilité et l'avenir de cette institution. Le parti qui est le père du Sénat grec, est le même qui inaugura la République, à savoir l'*Union républicaine*, un parti de gauche dont les visées sociales, souvent prématurées pour un pays encore jeune, tel que la Grèce, seront complètement condamnées par le Sénat futur ! Sans avoir l'intention de démontrer l'incohérence complète qui existe à l'heure actuelle entre les idées d'un parti orienté vers l'extrême gauche et l'institution du Sénat, nous nous bornons à nous demander quelle sera l'attitude de l'*Union républicaine*, s'il est vrai que ce parti a préconisé autrefois la défense du nouveau régime contre ses adversaires « les armes à la main sur la montagne », à l'égard d'une Chambre haute, inspirée d'idées antirépublicaines et dont elle n'aurait pas à se plaindre parce que « fille de ses œuvres ». Que le Sénat en vienne à se tourner un jour contre le régime lui-même, ce n'est pas improbable; créer un foyer d'idées conservatrices, tel que l'on entend le Sénat, ne serait-ce pas donner lieu à la préparation et au développement d'un nouvel esprit réactionnaire avec toutes ses conséquences ? Mais, dit-on, il y va justement de l'intérêt

de l'opposition monarchiste et, on veut croire, en même temp, du désir du parti libéral que les électeurs monarchistes soient représentés au Sénat d'une façon plus complète que cela a eu lieu à la Chambre. Est-ce que cela est une raison suffisante pour que le Sénat fonctionne ? Puis, comment agira-t-on pour y arriver ? Si le peuple a donné sa confiance entière aux candidats libéraux à la Chambre, pourquoi la refuserait-il aux candidats libéraux au Sénat ? Les seuls moyens qui pourraient favoriser l'élection des candidats monarchistes ce sont d'une part, le recrutement au second degré (par moyen des Conseils communaux et municipaux), et d'autre part l'application de la proportionnelle; tous deux furent repoussés par le gouvernement, et ce n'est qu'une espèce de proportionnelle, inventée par M. Véniselos lui-même, qui va être appliquée lors des élections.

§ 6. Ce qui est digne d'attirer notre attention, c'est que ni M. Véniselos, ni son collaborateur, M. Zavitzianos, non plus ne firent partie de la Chambre révisionniste qui, par une espèce de compromis entre les chefs des groupements politiques, adopta la constitution actuelle; toutefois, MM. le Président du Conseil et le ministre de l'Intérieur acceptèrent de sanctionner les conséquences des aspirations conciliatrices de deux fronts politiques dont l'un a subi dernièrement un effondrement presque complet. Comment expliquer leur insistance sur ce point, sinon par ce que les deux hommes d'Etat, qui d'ailleurs n'adhérèrent finalement à la forme républicaine de l'Etat que poussés par des circonstances de leur vie politique¹ et qui furent autrefois d'avis que ce régime est quelque peu avancé pour la nation, tout au moins en son développement actuel, n'ont qu'une confiance limitée, médiocre, pleine de doutes, sur le fonctionnement de la république pure ? Et dans ce cas, qu'est-ce qu'il faut prévoir au sujet de l'influence que cette institution aurait pu avoir sur la république elle-même ? Va-t-elle bien contribuer à sa consolidation ou à sa disparition prochaine ?

1. C'est le vieux mot, un peu exagéré, de Lysias (25, 8) qui, en puisant sans doute à l'expérience personnelle, enseigne que : οὐδεὶς ἐστὶν ἀνθρώπων φύσει οὔτε ὀλιγαρχικὸς οὔτε δημοκρατικὸς, ἀλλ' ἦτις ἂν ἐκαστος πολιτεία συμφέρῃ, ταύτην προθυμεῖται καθεστάναι.

C'est l'avenir qui en décidera. Est-ce le Sénat qui a affirmé la république en France ou vice versa ? Et puis, ni le temps ni les circonstances ni le milieu social et politique ne sont, en France, les mêmes que chez nous.

§ 7. Il est incontestable que, quand il s'agit de la création d'institutions pareilles, c'est le passé et le milieu social actuel qu'il faut considérer¹. L'avenir et les hypothèses qui

1. On ne peut s'empêcher de faire remarquer que la constitution actuellement en vigueur, laisse beaucoup à désirer, aussi bien au point de vue de la science du droit constitutionnel qu'au point de vue des intérêts et des besoins de la nation. C'est, d'ailleurs, ce qu'on peut dire des constitutions grecques en général. Déjà Finlay (*l. c. t. VII*, p. 178) a fait remarquer que la constitution de 1844, dont les autres ne sont que des modifications, a été une compilation de sources étrangères et non le produit de l'esprit national... Les institutions et les besoins de la nation, continue-t-il, ont été laissés de côté. Finlay reproche encore à cette constitution que les intérêts des citoyens y étaient complètement négligés en tant qu'ils se rapportaient à leurs communes et à leurs propriétés et que seules les relations du citoyen avec le pouvoir législatif et le gouvernement central y étaient fixées. Je vais m'abstenir de toute critique relative au nouveau régime et me borner à quelques remarques strictement objectives et qui sautent aux yeux. Il va sans dire que ces remarques sont faites au point de vue statique, le point de vue dynamique relevant de la politique et non pas du droit.

Si nous prenons comme terme de comparaison une constitution d'après-guerre, p. ex. celle de la Bavière, nous verrons en la faisant comparer à notre constitution, que cette dernière laisse beaucoup à désirer; il va ressortir, par exemple, qu'il n'existe pas dans la constitution du 3 juin 1927 de section analogue à la section V de la constitution bavaroise, concernant la création de représentations professionnelles pour la protection des intérêts économiques et sociaux de toutes les classes travailleuses du peuple. C'est en vain qu'on va chercher dans la même constitution un article tel que l'art. 151 de la constitution de Weimar, portant que « la vie économique doit être organisée conformément aux principes de la justice en vue de garantir à tous une existence digne de l'homme », ou tel que l'art. 153 de la même constitution portant que « la propriété entraîne des obligations » et que « l'usage doit en être fait également dans l'intérêt général », etc., etc.. Et ce n'est pas seulement les constitutions allemandes qui renferment nombre de dispositions d'ordre économique; les privations économiques de la période de la guerre et les leçons que le monde sut tirer de la grande expérience russe posèrent le problème de la « *constitution économique* » (*Wirtschaftsverfassung*) dans toute son ampleur, presque partout. Surtout les questions agraires retiennent l'attention des auteurs des nouvelles constitutions; c'est ainsi, à titre d'exemple, en Esthonie (art. 25 et s.), en Pologne (art. 99), en Yougoslavie (art. 26, 41, 42, 43), etc. En ce qui concerne les droits sociaux dont l'importance devient de plus en plus prépondérante, on n'en trouve dans la constitution hellénique que très peu. On ne peut en dire de même d'autres constitutions, telle, par exemple, celle de la Yougoslavie qui, dans son titre III : Dispositions sociales et économiques, établit (art. 26) que l'Etat a l'obligation « d'intervenir dans les rapports économiques », qui règle la protection du travail (art. 23), qui reprend la formule de l'art. 153 de la constitution allemande, relative au caractère fonctionnel de la propriété (art. 37), etc. Les mêmes droits sociaux sont également l'objet de soins particuliers, dans la constitution de l'Esthonie (art. 25, etc.), celle de la Pologne (art. 99, 102, 118), celle de la Roumanie (art. 21, etc., v. aussi

s'y rattachent, sont des choses inconnues et qui ne doivent pas compter.

§ 8. Pour ce qui est des leçons de l'expérience, de l'étude théorique et pratique de l'institution du Sénat au cours de son évolution, des considérations résultant du milieu grec, on doit considérer plus ou moins dangereux d'exposer

l'ensemble du titre II : Des droits des Roumains, art. 5 à 33), etc. Il est vrai que les principes sociaux ont fait leur apparition dans les nouvelles constitutions au fur et à mesure que le péril social et les résultats de la révolution russe agissaient sur l'esprit des rédacteurs de ces Chartes. A ce point de vue, la Grèce ne se trouve point menacée par le péril communiste au même degré que la Roumanie ou la Pologne. Mais cela ne veut rien dire; la nouvelle constitution grecque a été rédigée à une époque où il n'est permis à aucun parti politique de ne pas envisager la question sociale. D'ailleurs, de tout temps et à bien des points de vue, la constitution sociale d'un pays est plus importante que la constitution politique. Les Anglo-Saxons déclarent que leurs constitutions politiques ne sont faites que pour la garantie de leurs libertés individuelles et qu'elles n'en sont que le prolongement. Puis, comme la Grèce est devenue une république, sa constitution devait présenter un caractère plus républicain, c'est-à-dire plus social qu'auparavant. Cela nous porte à philosopher un peu sur les vaines étiquettes que les différents Etats portent. En effet, en ce qui concerne les libertés individuelles, la constitution qui établit le plus pleinement le caractère social de celle-ci, ce n'est point la constitution d'un Etat républicain, mais bien une constitution monarchique, celle de la Yougoslavie; elle va jusqu'à limiter le droit de propriété agraire (art. 43., v. Peritch, *Les dispositions sociales et économiques dans la Constitution yougoslave*, dans la *Revue du Droit public*, 1926, p. 485 et s.). C'est dans une autre constitution, également monarchique, celle de la Roumanie, que l'on trouve une définition très large des nouveaux droits « sociaux » de l'homme. L'éternelle vérité que l'habit ne fait pas le moine !

Puis, quant au Sénat, cela fut déjà suffisamment démontré, notre constitution ne prend point en considération le mouvement d'après-guerre contre cette institution qui, ou bien est purement et simplement supprimée, ou bien voit ses attributions d'autrefois considérablement restreintes. De plus, la détermination des attributions de ce corps n'a pas été la meilleure possible; alors qu'il voit son rôle en matière législative réduit presque à néant, le Sénat peut pourtant, ainsi que la Chambre haute française qui est l'égale de la Chambre basse, dissoudre le corps législatif souverain. En examinant un autre point, on pourrait faire remarquer que les pouvoirs du Président de la République sont très restreints et rendent l'utilité de cet organe de l'Etat tout au moins douteuse. De grandes forces sociales helléniques, tel que le clergé, aujourd'hui en plein abandon et en désorganisation, aucun soin n'en est pris, etc. Tout cela suffit à prouver combien cette Charte manque d'originalité et de profondeur, qu'elle n'est, plus ou moins, qu'une copie, et que les intérêts nationaux, autrement dit de l'ensemble des classes sociales, n'y occupent qu'une place insuffisante. On ne saurait trop répéter qu'il ne suffit pas de savoir manier des idées abstraites, mais qu'il faut tenir aussi compte des faits, et que les intransigeances de la doctrine doivent s'accommoder des nécessités de la pratique. A ce point de vue, il y a dans notre constitution des dispositions qui y trouvent très bien leur place: ainsi, par exemple, en matière de rapports de l'Eglise et de l'Etat; en dépit des enseignements de la doctrine, on ne saurait recommander d'aller sur ce point jusqu'à la rationalisation, c'est-à-dire jusqu'à la séparation de la vie religieuse de la sphère du droit public. Cela trouve sa raison d'être en ce que l'Eglise Catholique d'Orient a été pour nous,

une nation encore jeune et incomplètement développée à des expériences qui n'auront, même dans le meilleur des cas, d'autres résultats que d'élargir les cadres des « politiques » — hélas ! plus que larges aujourd'hui, — d'augmenter le favoritisme politique, d'imposer de nouvelles dépenses et de créer de nouveaux services, de retarder et de déformer

ainsi que pour les autres nations de cette partie du monde, le principal défenseur contre l'islamisme et le facteur primordial de sauvegarde et de cohésion nationale à l'époque antérieure à l'indépendance. Il est vrai que, bien qu'entourant l'Orthodoxie, leur bienfaitrice, de tous les honneurs et de tous les moyens de défense, les Etats d'Orient feraient mieux de laisser l'Eglise libre d'administrer ses cadres et ses biens, l'Etat se limitant à en exercer le contrôle par le procureur près le Saint-Synode et son bureau. Mais, indépendamment de cette question, on ne saurait jamais qualifier de manque de respect à l'égard de l'Eglise le déplacement de l'art. 1^{er} de notre constitution à une place qui lui convienne mieux au point de vue disposition technique (v. en ce qui concerne la classification scientifique des dispositions de notre constitution, l'étude de M. Vanvetsos, *La réforme constitutionnelle*, Athènes, 1921, p. 4 et s. (en grec), et les importantes remarques de M. Al. Svolos, *l. c.* p. 26 et s.; cf. la disposition technique de la constitution prussienne, œuvre de Preuss, dans *Revue du Droit public*, 1921, p. 196); c'est ce qui a eu lieu d'ailleurs dans les constitutions d'autres Etats orthodoxes, comme par exemple, la Bulgarie, où c'est le chapitre IX qui traite de la religion.

Et, pour revenir à notre sujet, qu'on ne croie pas que notre intention soit de reprocher à la nouvelle constitution une surcharge de doctrinalisme. On y trouve, en effet, des conceptions démocratiques qui comptent parmi les plus modernes, ainsi par exemple que l'idée de l'autonomie administrative et économique des régions prévue par l'art. 107, celle du recours au plébiscite prévu par l'art. 125, al. 5; mais aucune place n'y est faite au gouvernement direct du peuple pour que la logique de la forme républicaine de l'Etat soit satisfaite; alors que, dans toutes les Républiques du monde, on constate ou l'élection du chef de l'Etat par le peuple, ou le referendum en matière de lois ou même les deux à la fois. chez nous on s'abstient soigneusement d'appliquer des institutions de la démocratie directe; pourtant, le referendum est l'institution en laquelle peuvent utilement se combiner l'organisation représentative des Etats modernes et la démocratie directe des Etats antiques; il est, comme le dit M. Hauriou (*l. c.* p. 549), la véritable formule conciliatrice du gouvernement semi-direct. (Sur la tentative d'introduire chez nous le referendum et l'initiative populaire, v. Svolos, *l. c.* p. 155, n. 2). Tout cela tient, en grande partie, à ce que la nouvelle constitution grecque a été l'œuvre surtout d'hommes d'Etat et que les doctrinalistes n'ont pris qu'une part minime dans la rédaction de celle-ci. Nous n'avons pas la chance d'avoir de théoriciens, tels que Hugo Preuss dont la constitution de Weimar, et surtout celle de Prusse reflètent les idées, ou Hans Kelsen, l'auteur de la constitution autrichienne, grands doctrinalistes tous les deux, grâce auxquels la science a joué le premier rôle dans l'élaboration de deux parmi les meilleures constitutions de nos jours; c'est dans des œuvres pareilles qu'on assiste au processus de la rationalisation du pouvoir, au développement de la tendance à soumettre au droit l'ensemble de la vie collective, de sorte que la nouvelle démocratie ne soit pas seulement « la démocratie de fait », mais aussi « la démocratie de droit » (cf. G. Guy-Grand, *La démocratie et l'après-guerre*, p. 12, 275). Néanmoins, il y a chez nous de bons théoriciens qui pourraient servir d'experts lors de la rédaction de la constitution.

C'est pour toutes ces raisons que le parti libéral comme les autres feraient

des mesures urgentes pour le redressement et la réorganisation du pays et, enfin, de former de nouveaux foyers de réaction et de fainéantisme.

§ 9. Un dernier argument, toujours d'ordre pratique, des partisans de la seconde Chambre hellénique consiste à dire que, grâce au Sénat, le corps législatif va se procurer les personnes compétentes qui lui manquent dans le système actuel. La question des « compétences » nous occupera plus loin, longuement. Nous nous bornons à nous demander ici comment on obtiendrait au Sénat les compétences qui manquent à la Chambre, alors que le peuple n'enverra au premier que les amis du parti au pouvoir, le peuple en soi-même n'ayant ni le désir de rechercher ni l'aptitude à

bien de convoquer dans un avenir prochain une Assemblée de révision de la constitution, d'autant plus que la question des pouvoirs du président de la République devant être réglée d'après d'autres directives que celles suivies par la Charte actuelle, rend la modification constitutionnelle plus que nécessaire. La question ne présente pas de difficultés, étant donné que les deux Chambres réunies forment l'Assemblée nationale et que cette dernière est, sous certaines conditions, compétente pour réviser la constitution.

La nouvelle Charte qui va sortir doit être plus originale, alors que la constitution de 1927 n'est qu'un mélange d'éléments pris à différentes sources étrangères et beaucoup moins le produit de l'esprit national; au lieu de ceci, ce fut l'esprit d'imitation qui a présidé à son élaboration. On ne saurait assez répéter que la constitution de n'importe quel pays doit former le cadre organisateur de la vie nationale; toute Charte qui ne pourrait répondre aux nécessités d'une crise, qui ne saurait se prêter à l'évolution sociale accomplie ou en train de s'accomplir, peut entraver la marche du pays dans la voie du progrès et par son manque d'adaptabilité, de souplesse, de prévoyance, elle devient pour la nation une source de graves dangers. On nous objectera peut-être que ce n'est pas seulement de la constitution que dépend l'évolution politique d'un pays. Hélas ! c'est une vérité très connue et l'expérience en a fourni plusieurs preuves chez nous-mêmes. Ce ne fut point par la faute de la constitution que notre histoire politique des vingt dernières années se présente si trouble. Notre constitution n'était pas inférieure à celles d'autres pays. « A les lire, écrivait en 1916 M. Garçon (dans la *Revue du Droit public*, p. 164), les constitutions de la Belgique, de l'Italie, de la Grèce, de la Roumanie, ne semblent pas beaucoup différer entre elles : elles paraissent dominées par les mêmes idées fondamentales. Et pourtant, combien elles s'éloignent les unes des autres dans leur application ! » Ainsi, si l'on a révisé cette constitution (il convient de noter que la révision de 1911 a eu lieu en violation de la constitution de 1864), ce ne fut pas toujours par préoccupation de l'accommoder aux nécessités du peuple et à l'évolution de la société, mais aussi pour la conformer aux besoins politiques et aux intérêts des factions. Tout cela mis à part, tant qu'on parle du point de vue théorique, il importe de faire résulter la constitution des nécessités de la vie nationale; car, si l'évolution sociale ne trouve pas dans la constitution la satisfaction de ses besoins impérieux, elle se passera d'elle ou plutôt l'attaquera, et dans une lutte, où la constitution n'aura plus d'où tirer l'autorité nécessaire pour résister, il ne sera pas difficile de prévoir qui sera le vainqueur.

faire élire ceux qui pourraient être qualifiés de compétences. La technicité, tout le monde le reconnaît, ne saurait jamais se recruter par voie d'élection populaire soit directe, soit indirecte. D'ailleurs, on ne demande pas au peuple une chose pareille et pour cause, si ce n'est à propos des représentants des classes professionnelles. Même celles-ci ne sont pas restreintes dans leur choix; elles peuvent élire leurs représentants parmi tous les citoyens au-dessus de 40 ans !

§ 10. A côté des arguments d'ordre général, il y a chez nous des motifs spéciaux qui suggèrent le maintien du régime de la Chambre unique d'une façon impérative. C'est, évidemment, notre situation intérieure et extérieure, notre crise intestinale à peine terminée qui exigent que, loin de toute innovation, le Corps législatif dont nous n'avons pas à nous plaindre pour des irrégularités constitutionnelles¹, continue à être formé d'un seul corps, afin d'avoir plus de force et d'unité, plus d'énergie et d'homogénéité pour pouvoir opérer les réformes nécessaires au redressement du pays. On pourrait y ajouter, en partant du point de vue républicain, que le nouveau régime reste encore mal affermi. Ne fallait-il donc pas, afin de lui permettre de pousser des racines, laisser au corps législatif aussi bien dans le présent que dans l'avenir, toute sa force, c'est-à-dire son unité ?

Une autre raison en faveur du système unicaméral chez nous pourrait être aussi la suivante : on se propose bien ou mal — bien selon nous² — d'étendre les pouvoirs du Président

1. V. les déclarations faites à la Chambre des députés par M. Aravantinos (Séance du 5 décembre 1928), à propos du loyalisme dont le parlementarisme grec fit preuve de tout temps. Sans être complètement d'accord avec l'éminent constitutionnaliste sur les cas dans lesquels l'exécutif a suivi chez nous une route périlleuse, nous tenons à exprimer ici notre ferme croyance que la Chambre grecque a été de tout temps une des plus disciplinées, des plus loyales et des plus patriotiques parmi ses semblables dans le monde entier.

2. Outre le point de vue pratique qui milite en faveur d'un pouvoir exécutif fort, il y a des raisons théoriques qui favorisent l'élection du Président directement par le peuple. M. Hugo Preuss n'hésite pas à qualifier le système français, d'après lequel le Président est élu par l'Assemblée nationale, de pseudo-parlementarisme. « Man hat mit Rechte, dit-il, (dans son discours à l'Assemblée nationale de Weimar, le 24 février 19. 9) den franzoes. Parlamentarismus einen unechten Parlamentarismus genannt, weil es tatsaechlich die Monocratie des Parlaments ist, der Praesident auch nur Vertrauensmann des Parlaments ist (Heilfron, *Die deutsche Nationalversammlung im Jahre 1919*, t. II,

de la République, qui serait élu directement par le peuple en devenant par conséquent très fort. Eh bien, à un Président très fort, il faut opposer, en vue de maintenir l'équilibre démocratique, un pouvoir législatif également fort et capable par lui-même de lui résister.

Ce qui a été dit suffit pour démontrer l'inutilité, la superfluité, la nuisibilité même du Sénat. Bien qu'à l'heure actuelle, au moment même où cette étude arrive à sa fin, le ministère libéral soit en train de procéder aux premières élections sénatoriales, la nouvelle institution désapprouvée au fond, ainsi que nous l'avons vu dans la partie précédente, par plusieurs des chefs politiques du pays, accueillie avec la plus grande indifférence par le peuple, condamnée par les traditions du passé, ne répondant pas à des nécessités sociales du présent ne laisse rien de bon à prévoir de son avenir. Notre ferme croyance est qu'après une expérimentation inutile, coûteuse et tourmentée, on reviendra bientôt à une forme plus en rapport avec l'état social du pays, l'époque, la démocratie et les nécessités pratiques du moment.

M. Véniselos s'est mêlé de nouveau à la politique, déclarait-il, parce qu'il a senti un danger réel pour la République, et c'est justement pour la stabilisation de ce régime qu'il a repris les rênes du gouvernement et qu'il entend donner à

p. 695). Dans l'Allemagne d'aujourd'hui, le président du Reich possède en vertu de l'art. 48 de la constitution un pouvoir très fort, une « Diktaturgewalt » ainsi que l'on dit en Allemagne (v. Kurt Haentzschel, *Die Verfassungsschranken der Diktaturgewalt des Artikels 48 der Reichsverfassung*, dans la *Zeitschrift f. oeff. Recht*, 1925, p. 205 et s.). On soutient pourtant que le chef suprême de l'Etat allemand doit être encore renforcé dans ses prérogatives à l'égard de la Chambre (v. Schelcher, l. c. ch. III : *Die Reform des Parlamentarismus*, p. 321 et s.). En France même, déjà M. Casimir Périer (dans la préface au livre de R. Bompard : *Le veto du Président de la République et la sanction royale*, Paris, 1906) insistait sur la faiblesse du Président de la République; plusieurs en firent de même après lui; aujourd'hui, entre autres, M. de Jouvenel s'efforce de montrer qu'une réforme politique devrait avoir pour but l'extension des pouvoirs du chef de l'Etat, et M. Hauriou (l. c. p. 346) n'hésite pas à dire que les souvenirs du coup d'Etat du 2 décembre qui sont vieux de 80 ans, ne peuvent pas peser éternellement sur l'histoire française sans compter que l'oligarchie parlementaire a besoin de contrepoids (v. sur les pouvoirs du Président de la République française, entre autres : G. Jèze, *La Présidence de la République*, *Revue du Droit public*, 1913, p. 112 et s.; V. Leyret, *Le Président de la République, son rôle, ses droits et ses devoirs*, Paris, 1913. Sur la réforme de ses pouvoirs, v. H. de Jouvenel, L. Loucheur, etc. *Les réformes politiques de la France*, Paris, 1925. Cf. Sarraute, *La Présidence de la République*, dans *Revue des Deux-Mondes*, du 15 juillet 1922. XXX. *La révision de la Constitution et les pouvoirs du Président de la République*, *Revue polit. et parlam.*, 10 mai 1925.

celui-ci un vigoureux coup de barre. On ne souhaite pas mieux à la Grèce qu'une longue période de recueillement. Mais on ne doit pas perdre de vue que nous aurons beaucoup de difficultés à affronter dans notre évolution politique prochaine; il fallait donc qu'on se gardât bien de les augmenter par des institutions déjà pratiquées et qui avaient échoué chez nous, par des institutions qui ne sont pas justifiées par notre évolution historique et sociale et dont la pratique va en s'affaiblissant jusqu'au point de disparaître complètement même chez les nations qui les ont vu naître; qu'on ne contribuât pas à encombrer la machine de notre vie publique, au bon fonctionnement de laquelle toute entrave et toute probabilité d'arrêt devait être scrupuleusement évitée.

TROISIÈME PARTIE

LA REPRÉSENTATION DES INTÉRÊTS

« Le jour viendra où l'on s'apercevra que
ce sont là des questions importantes »
(Sieyès).

CHAPITRE PREMIER

La conception de l'Etat moderne et le mouvement syndicaliste.

- I. § 1. Importance des intérêts économiques dans l'Etat moderne. — § 2. La crise de l'Economie nationale, la constitution du 3 juin 1927 et le péril communiste. — § 3. Solidarité professionnelle et solidarité nationale. — § 4. Plan de notre étude (troisième partie).
- II. § 1. Conception de l'Etat moderne. — § 2. Les tendances politiques des organisations professionnelles. — § 3. L'évolution du syndicalisme. — § 4. Le dogme de la souveraineté nationale et le principe de l'interdépendance des classes sociales. — § 5. Substitution à l'organisation politique de l'organisation économique (syndicaliste). — § 6. Appréciation de ces idées. — § 7. Les syndicalistes et la Chambre professionnelle.

I § 1. S'il y a encore quelque chose qui pourrait justifier l'existence d'une seconde Chambre, ce serait bien la nécessité d'une meilleure élaboration, d'une étude plus mûre, quant au fond, des lois qui vont être votées par le pouvoir législatif. Quant à la forme des lois, c'est le Conseil d'Etat qui pourrait s'en occuper d'une façon objective¹. Mais pour qu'une étude sérieuse, quant au fond, des différents projets de loi puisse avoir lieu, il nous semble nécessaire que les personnes à qui elle sera confiée soient des plus compétentes en la matière qui fera l'objet de la loi projetée. Dans le cas où de telles compétences feraient défaut dans le Sénat, ce corps ne rendrait pas pendant la discussion du projet des services plus sérieux et n'utiliserait pas des arguments plus conformes aux vrais intérêts du peuple que ceux rendus par la Chambre des députés à la même occasion.

Une autre vérité élémentaire que nous croyons devoir constater ici, au commencement du chapitre, comme un

1. La constitution du 3 juin 1927 (art. 107) n'attribue pas au Conseil d'Etat hellénique une pareille mission; v. ce que nous disons à propos de ce sujet dans la 4^e partie.

axiome pour y recourir plus tard, c'est que de tous les intérêts d'un pays ce sont les intérêts économiques et sociaux qui occupent la première place. C'est autour d'eux que gravite presque toute la vie publique et privée, ce sont bien ceux-ci qui font la base et le but de toute politique; enfin, ce sont ces intérêts mêmes qui tracent à chaque gouvernement la ligne de sa conduite intérieure et qui donnent en politique extérieure la clef pour pénétrer les différentes combinaisons de la diplomatie.

§ 2. Une autre constatation, de nature spéciale celle-ci, que nous devons aussi faire et que nous ne voyons pas le besoin de démontrer — tellement elle saute aux yeux — c'est la crise économique dont, après le désastre micrasiatique, le pays et l'économie helléniques semblent souffrir d'une façon presque chronique. Le redressement des finances grecques dont la Société des Nations s'occupa avec autant d'intérêt que de succès, est certes une des plus grandes questions qui intéressent l'évolution de l'Etat hellénique; mais encore plus importante, encore plus vitale s'il est permis de s'exprimer ainsi, servant même de base et de fondement à la précédente, est la réalisation du redressement de notre économie nationale qui, d'un aveu commun, périlite tous les jours.

Chose curieuse, alors que les constitutions d'après-guerre font une place plus ou moins large aux dispositions et aux tendances économiques et sociales¹ qui entendent grouper les individus dans les cadres d'un fédéralisme économique, que dans toutes les manifestations de la vie des peuples dans la période d'après-guerre il est révélé comme une vérité indéniable que les préoccupations économiques tendent à l'emporter de nos jours sur les préoccupations de nature strictement politique et que l'esprit public, dans nombre d'Etats, sacrifie volontiers ses intérêts moraux à ses intérêts matériels, sa liberté et son indépendance politique à des satisfactions d'ordre économique, en Grèce où le malaise et

1. En effet, une des caractéristiques les plus en vue de la nouvelle constitution allemande forme la liaison de *l'économique* et du *politique*; c'est dans la Section V de la Seconde Partie, intitulée: *La vie économique*, que les rédacteurs de la constitution de Weimar ont essayé d'opérer la coordination des deux forces.

le marasme économique, conséquence d'une certaine pauvreté du sol en ressources naturelles et d'une politique souvent trop superficielle et trop peu réaliste, se sont fait sentir déjà il y a longtemps, la constitution n'en prend pas soin et ne fait aux dispositions économiques aucune place, fût-elle minime; en un mot, elle ne se soucie que trop peu de ce qui, dans l'état actuel des choses, présente la plus grande importance pour sa durée même. On est allé jusqu'à croire pendant longtemps et on le croit peut-être aujourd'hui encore qu'il serait suffisant de prendre des mesures policières contre la propagande communiste, en laissant en même temps libre cours à toutes les sources du malaise économique en général qui est, comme on sait, le plus grand allié de la politique de Moscou (v. sur l'influence des considérations d'après-guerre sur les constitutions nouvelles, Giraud, *La crise de la démocratie*, Paris, 1925, p. 196 ss.).

§ 3. Mais, s'il y a une politique qui peut s'opposer au bolchevisme, maladie de misère, d'une façon victorieuse, c'est justement celle qui se préoccupe avant tout des intérêts des classes travailleuses et productrices des richesses de la nation, celle qui tend à la satisfaction de la justice sociale grâce à laquelle les ouvriers de toute sorte, loin de voir dans l'Etat leur exploiteur et persécuteur, reconnaissent en lui leur meilleur ami et protecteur. C'est seulement dans le cas d'une politique sociale pareille que, comme le disait M. Millerand dans son discours à l'Association des employés et ouvriers de chemins de fer, le 5 juin 1920, « au-dessus de la solidarité professionnelle, il y aura la solidarité nationale, condition indispensable du bien-être des organisations professionnelles d'un pays, où le gouvernement aura pour mission de coordonner les intérêts professionnels, non en faveur exclusive de telle ou telle branche de l'activité économique, mais dans la voie du progrès national. » Pour être juste, il faut reconnaître que la guerre mondiale — et celle de l'Asie-Mineure avec ses effets désastreux — ont fait surgir chez nous un grand nombre de problèmes à résoudre, et que le souci de consolider l'Etat, d'abord politiquement et ensuite démographiquement par l'installation des réfugiés, n'a pas permis à nos hommes politiques de prêter toute leur attention

au règlement des problèmes sociaux et économiques; ce qui se produira sans doute une fois l'installation des réfugiés terminée et la stabilité politique définitivement rétablie.

§ 4. Pour que les idées et conceptions sur le rôle social de l'Etat actuel paraissent plus claires, nous croyons devoir dire quelques mots sur l'Etat moderne, ses attributions et ses fonctions sociales; nous aborderons ensuite la grande question du syndicalisme avec les problèmes de l'organisation et de la représentation des intérêts qui s'y rattachent, et nous insisterons particulièrement sur l'examen de cette dernière. Puis, nous examinerons à grands traits les bases juridiques ou sociologiques sur lesquelles un pareil système peut s'appuyer; nous insisterons sur les prétendus avantages aussi bien que sur les défauts que la représentation des intérêts présente; nous signalerons les cas les plus notables d'application de ces idées pendant la période d'avant-guerre, en insistant d'une façon particulière sur l'évolution de ce mouvement d'idées en France et en Belgique. Nous exposerons ensuite ce qui a été fait durant la période d'après-guerre dans le but de satisfaire à cette nécessité sociale, en premier lieu dans les Etats plus ou moins corporatifs, puis dans les Etats « libéraux et démocratiques », où les tendances socialistes ont une certaine prépondérance; enfin, à titre d'application de nos idées, nous nous permettrons d'exposer, dans la partie suivante de notre étude, ce que nous pensons au sujet de la représentation des intérêts en Grèce, de son organisation ainsi que de la part qu'elle pourrait avoir dans l'élaboration des lois, autrement dit de son rôle social et de son influence sur la vie économique du pays.

II. § 1. La conception du rôle de l'Etat d'aujourd'hui n'est, certainement, plus celle d'autrefois. Pour des causes multiples et nombreuses, par suite surtout des transformations économiques et industrielles, du progrès de l'instruction, etc., ce ne sont plus seulement les services de la sûreté extérieure, de la police et de la distribution de la justice qu'on demande à présent aux gouvernements; à côté d'eux il y en a d'autres très nombreux, très variés et dont beaucoup se distinguent par une caractéristique technique; ce sont ceux que les Allemands désignent sous le

nom générique de *Kullur* et c'est à cette dernière que l'Etat a le devoir et la mission de faciliter l'épanouissement et l'expansion¹.

Si l'on veut analyser les différents motifs qui ont conduit au changement de la conception du rôle de l'Etat, on verra que le principal consiste en ce que, à l'intérieur de chaque pays, une profonde transformation économique s'est réalisée. et que partout et dans presque toutes les manifestations d'activité une économie nationale est venue remplacer l'économie domestique d'autrefois. Comme le droit évolue avant tout sous l'action des nécessités économiques, il a été naturel qu'à la notion de l'Etat-puissance, une autre se substituât, celle « de l'Etat-coopération des services publics fonctionnant sous le contrôle des gouvernants » (Duguit, II, 599). Ainsi que M. Duguit le fait remarquer (*Les transformations du droit public*, p. 31), l'objet même des obligations de l'Etat actuel et le sens de son action se trouvent déterminés par la situation économique du pays et les besoins de ses habitants.

En effet, le rôle de l'Etat a évolué, de sorte que, alors qu'en 1850 l'Etat n'était qu'une machine juridique et militaire, l'Etat contemporain est surtout une machine économique. Il suffit de jeter un simple coup d'œil sur l'ordre du jour des parlements modernes pour se convaincre de la prépondérance croissante que les questions économiques, financières et sociales ont prise dans la vie publique d'aujourd'hui.

§ 2. C'est justement en prenant en considération cette nouvelle conception du rôle du gouvernement qu'on pourrait expliquer l'existence d'une tendance qui, dans les Etats modernes, veut faire participer chacun à l'élaboration des

1. Les attributions de l'Etat actuel, à savoir les tâches, les besognes qu'il a à accomplir et qui constituent le domaine de son activité, peuvent être réparties en trois catégories : a) celle de la réglementation de l'activité privée; b) celle qui vise l'encouragement et la surveillance de l'activité privée; c) celle qui vise la substitution de l'activité de l'Etat à l'activité privée. V. R. Bonnard, *Notions générales sur les attributions et les fonctions de l'Etat et sur les services publics*, *Revue du Droit public*, 1925, p. 5 et s. Cf. Grosch *Der Staat und seine Aufgabe*, dans l'*Archiv d. öff. Rechts*, XXV, 1909, p. 407. Ad. Posada, *Les fonctions sociales de l'Etat*, Paris, 1929. Bibliothèque sociologique internationale, LIX.

mesures politiques et économiques, mais dans le cadre de l'association professionnelle. Il s'agit là d'un grand mouvement qui, se réalisant un jour ou l'autre, va transformer complètement l'évolution politique des Etats et des sociétés.

§ 3. Ce n'est pas ici le lieu de faire l'historique ni du syndicat en général ni du mouvement syndicaliste moderne non plus; bien que l'histoire de la corporation soit l'histoire du travail, c'est-à-dire l'histoire de l'évolution économique progressive des peuples, des conquêtes séculaires des nations se transmettant d'âge en âge le flambeau de l'activité, faisant les patries comme les abeilles font la ruche, créant les cités industrielles et exploitant les campagnes fertiles, elle ne sera point notre tâche aujourd'hui. Nous nous contentons de rappeler le développement de la corporation moderne, autrement dit du syndicat, dans la période après la Révolution française, et les résultats de l'évolution économique de l'humanité à cette époque. Du modeste atelier et de l'humble boutique, l'industrie évolua vers la grande entreprise, ce qui eut comme conséquences : a) modifications dans les procédés de la fabrication et développement du machinisme; b) augmentation des débouchés et agrandissement du marché. Une révolution s'opéra presque simultanément dans les transports sur terre et sur mer grâce à la vapeur et au chemin de fer. Tout cela nécessita la concentration des capitaux, de sorte que de rares dirigeants de grandes affaires s'affrontaient avec d'innombrables salariés se trouvant presque à la merci des premiers. La rapidité de cette évolution s'est accrue pendant ces derniers 40 ans. Le résultat fut que, vers la fin du xix^e et l'aurore du xix^e siècle¹, économistes et publicistes, hommes politiques et professionnels de toute tendance avaient repris l'examen des difficultés que l'industrialisme avait engendrées. Déjà au milieu du siècle passé, Fourier faisait remarquer (*Association domestique*, t. I, p. 133) que « le secret de l'union des intérêts est dans l'association ». En effet, ainsi qu'on l'admet généralement aujourd'hui, la simple liberté du travail n'est

1. Les racines de l'évolution industrielle moderne se trouvent dans une époque beaucoup plus lointaine. Voir, en ce qui concerne la France, H. Sée, *L'évolution commerciale et industrielle*.

pas de nature à assurer au travailleur la protection de ses intérêts; c'est ce qui était arrivé du fait que la Révolution avait supprimé et prohibé à l'avenir les organisations professionnelles. Mais le droit de la Révolution essentiellement individualiste, basé tout entier, comme on l'a dit, sur l'unique adoration de l'individu¹, était plus conforme à la réalité d'autrefois et moins à celle de l'époque du grand essor industriel; car, profitant de l'isolement de l'ouvrier, les patrons imposaient aux salariés lors du grand développement de l'industrie des conditions abusives et même inhumaines. On comprit alors que la suppression des corporations était, en vérité, une mesure pernicieuse pour l'individu et c'est depuis lors que se déclencha le mouvement pour la reconnaissance du droit de s'associer; grâce aux efforts désespérés du monde ouvrier, ce droit a été consacré généralement par les législations de plusieurs Etats entre 1870 et 1890. Ainsi, à côté des groupements territoriaux ou politiques, d'autres, dont le rôle n'était pas moins important, firent leur apparition : ce sont les groupements économiques, se divisant en groupements d'ouvriers et en groupements de patrons, autrement dit les groupements professionnels (cf. P.-Boncour, *Le fédéralisme économique*, p. 2). Ainsi donc, au cours du XIX^e siècle, la vie sociale ayant subi une transformation profonde, peu à peu, à côté de l'individu d'abord, au-dessus de lui ensuite, est apparue la force de plus en plus considérable de l'association et du groupement. « L'association, dit M. Larnaude (dans le *Bulletin de la Société d'études législatives*, 1909, séance du 17 décembre 1908, p. 29 et s.), a fini, après de longs efforts, par se relever de cet anathème (l'au-

1. Ainsi que le fait remarquer M. G. Jellinek (*Das Recht des modernen Staates*, t. I, *Allgemeine Staatslehre*, Berlin, 1900, p. 283), c'est sur ce point, à savoir l'appréciation de la personnalité humaine, que s'appuie la différence la plus profonde entre l'ancien et le nouvel Etat. Bien que l'idée de l'homme et de l'humanité soit apparue pour la première fois en Grèce, où elle a trouvé sa représentation philosophique, on n'y arriva jamais à la reconnaissance de l'homme tout court comme personne... Ce n'est que le siècle qui va finir, écrit le maître allemand déjà avant 1900, qui fit amener, dans les Etats occidentaux, à la victoire complète le principe : « L'homme est une personne ». Cette œuvre, préparée longuement par les doctrines chrétiennes, s'est vue développée au Moyen-âge pour aboutir à sa consolidation grâce aux principes proclamés par la Révolution et insérés dans la Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen (1789-1791).

teur fait allusion à la loi Le Chapelier de 1791) et elle forme aujourd'hui un des éléments les plus essentiels de l'ordre nouveau. Sans doute, dans l'état inorganique où elle se trouve encore, dans certains domaines, elle ne se montre pas toujours d'une sagesse exemplaire. Mais ce sont là coups de jeunesse, trébuchements et vivacités qui s'assagiront et qu'il ne faut pas prendre au sérieux ». La corporation donc a été un produit naturel de l'évolution économique; à une extension immense de la production et de la répartition devait nécessairement correspondre une organisation qui assurât l'harmonie de leurs facteurs; grâce surtout à la prépondérance de la division du travail, la multiplication des associations prit une intensité exceptionnelle. Particulièrement en France, avant, mais surtout depuis la loi du 1^{er} juillet 1901 qui consacra d'une façon presque absolue la liberté d'association, de nombreux groupements se sont formés, à beaucoup de points de vue différents des syndicats professionnels autorisés par la loi du 11 mars 1884 : telles sont les associations littéraires, artistiques et scientifiques, les associations pédagogiques et surtout celles formées par ceux qui appartiennent à une même profession libérale, et de plus les associations de fonctionnaires. Un des traits les plus caractéristiques des temps modernes se trouve précisément être le développement inouï de l'association sous toutes les formes et en tous les domaines dans le monde entier : « incontestablement, fait remarquer M. Schatz (*L'individualisme économique et social*, p. 303 et s.), la société se reconstitue sur des bases corporatives; l'individu de toute classe, de toute profession, tend de moins en moins, à vivre isolément ». « Le développement de l'esprit d'association, dit d'autre part M. G. Renard dans la préface du livre de M. Paraf (*Le syndicalisme pendant et après la guerre*), qui s'est poursuivi pendant la seconde moitié du xix^e et le commencement du xx^e siècles, les importantes lois qui ont réglementé et organisé le droit de s'associer, sont un phénomène qui sera sans doute considéré par les historiens futurs comme le fait le plus gros de conséquences parmi tous les faits que nous vivons ».

Dans le monde du travail les associations se divisèrent en

deux grandes catégories de groupements rivaux : celle de groupements des travailleurs et celle de groupements des employeurs. La lutte des classes reprit alors. « Pendant 40 ans on vit régner, dit M. Hauriou (*Précis de droit constitutionnel*, 1925, p. 281), dans les relations professionnelles un état de guerre privée coupée par des périodes de paix armée, et d'une façon plus générale, dans le pays, un état révolutionnaire ». Entre ouvriers et patrons, l'Etat « libéral et démocratique » représentant l'ensemble des individus, mais ne voulant rien savoir des groupements, se contenta d'un rôle neutre et concentra ses efforts à assurer tant bien que mal l'ordre public. C'est dans ces circonstances d'une guerre sociale recouverte d'un ordre politique apparent, que s'éleva le mouvement syndicaliste.

Conformément à sa doctrine, le syndicalisme est un mouvement, qui bien que né comme force économique, est sur le point de devenir une force politique; tourné vers cette orientation, le syndicalisme préconise de grandes transformations politiques et sociales. Par des réformes progressives ou par un bouleversement violent¹, les théoriciens syndicalistes entendent tous la même refonte fondamentale et radicale de la structure sociale. Aux anciens groupements d'ordre territorial seraient substitués d'autres, réunissant sur la base professionnelle les classes productrices. Ainsi que le disait Georges Sorel (*Matériaux d'une théorie du prolétariat*, 2^e éd. 1921, p. 118), « les groupements anciens étaient surtout politiques, c'est-à-dire constitués principalement pour la conquête du pouvoir; ils recueillaient tous les gens audacieux, n'ayant qu'une médiocre aptitude pour gagner leur vie par le travail. Les groupements nouveaux sont professionnels : ils ont pour base le mode de production, de la vie matérielle, et ils ont en vue les intérêts industriels ».

§ 4. Quant aux théoriciens défenseurs des idées syndica-

1. C'est ce que professe le syndicalisme révolutionnaire qui tend à la suppression de toute forme d'Etat, alors que le syndicalisme professé par M. Duguit et autres tend à une transformation profonde de l'organisme étatique, surtout par voie de représentation professionnelle. D'après ces derniers, l'Etat syndicaliste ne pourra se réaliser que lentement, par une évolution libre et spontanée des faits. Si le législateur voulait intervenir par la voie de la contrainte, il ne ferait que provoquer de graves perturbations.

listes, nous nous bornons à rappeler que le système politique, basé sur l'organisation des sociétés par syndicats, a été autrefois préconisé par Proudhon, puis, il a trouvé beaucoup de défenseurs dans notre siècle; le plus remarquable des théoriciens contemporains du syndicalisme appliqué aux institutions politiques, fut sans doute M. le doyen de la Faculté de droit de Bordeaux. D'après la doctrine de M. Duguit (*Le syndicalisme*, dans la *Revue politique et parlem.* juin 1908, p. 481), « la commune a cessé d'être un groupe social cohérent. L'unité de l'Etat futur ce sera le syndicat professionnel, bien différent, en droit du moins, de la corporation mutuelle de Proudhon, car on le veut autoritaire » (Cf. P.-Boncour, *Les syndicats des fonctionnaires*, dans la *Revue socialiste*, janvier 1906, p. 26). Même dès cette époque, M. Duguit voyait très proche la construction du nouvel Etat par syndicats. « Certainement, dit-il, dans un avenir que verront les jeunes d'aujourd'hui, s'organisera, à côté d'une représentation proportionnelle des partis, une représentation professionnelle des intérêts, c'est-à-dire une représentation professionnelle des diverses classes sociales, organisées en syndicats » (*l. c.* p. 480).

Au principe de la souveraineté nationale, M. Duguit substitue, comme on sait, celui de l'interdépendance des classes sociales. « Ces classes, dit-il (*l. c.* p. 477), prennent conscience à la fois de leur autonomie et de leur interdépendance, et elles se donnent par le syndicalisme une structure juridique définie; elles tendent même à acquérir la direction de la besogne sociale qui, en fait, leur incombe; elles viennent limiter l'action du gouvernement central, devant la réduire dans un avenir peut être prochain à un simple rôle de contrôle et de surveillance. » Ce grand rôle dans l'Etat futur n'est pas réservé, bien entendu, aux syndicats ouvriers seuls; d'après M. Duguit, le syndicalisme doit et va comprendre toutes les classes sociales, ou comme lui-même définit ces dernières, ces « groupements d'individus appartenant à une société donnée, entre lesquels existe une interdépendance particulièrement étroite parce qu'ils accomplissent une besogne du même ordre dans la division du travail social » (*l. c.* p. 478). Toutes les espèces de manifestation du travail

doivent se syndiquer; c'est ainsi, par exemple, pour les capitalistes. Comme le dit M. Duguit, il y a et il y aura probablement longtemps encore une classe capitaliste (*l. c. p. 472*); mais ces capitalistes, dans la société nouvelle, seront parqués dans des syndicats; il y aura donc des syndicats capitalistes comme des syndicats ouvriers. Est-ce que cela aura une répercussion heureuse sur l'évolution des sociétés futures? M. Duguit le pense bien : « La formation de syndicats puissants, dit-il, encadrant tous les individus de toutes les classes sociales et reliés entre eux par des conventions collectives constituera une garantie puissante, la seule efficace contre l'omnipotence du gouvernement, je veux dire l'omnipotence de la classe, du parti ou de la majorité qui, en fait, détient le monopole de la force. Il y a dans cette formation syndicale une forte et résistante structure, qui formera une barrière à l'application de toute mesure oppressive » (*l. c. p. 482*).

§ 5. Les syndicalistes donc s'attaquent au principe même de la puissance politique et soutiennent que l'organisation économique doit partout remplacer et qu'elle remplacera bientôt l'organisation politique (v. Duguit, *Les transformations du droit public*, 3^e tir. Paris, 1925, p. 18)¹. Pourtant,

1. Les principales doctrines syndicalistes, telles qu'elles ont été dégagées par les historiens, les philosophes, les économistes et les militants du syndicalisme eux-mêmes, peuvent se distinguer en cinq groupes : le *syndicalisme révolutionnaire*, où il faut englober Proudhon, Marx, les anarchistes Bakounine, Krapotkine, Reclus et l'école de G. Sorel; le *syndicalisme réformiste*, dont les doctrines sont représentées actuellement par MM. Sidney Webb, Millerand, G. Renard, Al. Thomas et les doctrines de la C. G. T.; le *syndicalisme des techniciens* qui doit aux années d'après-guerre son existence même, en tant que doctrine et aussi en tant que réalité, et où l'on voit « des ingénieurs, des employés, des agriculteurs se grouper avec la prétention de défendre non seulement les intérêts particuliers de leur profession, leurs droits de classes moyennes écrasées dans la lutte entre le capital et le travail, mais aussi les intérêts de la nation et de l'Europe... » (Paraf, *Le syndicalisme*, p. 90); W. Rathenau est le plus grand théoricien du syndicalisme technique et la doctrine de l'« *Ustica* » française présente de nombreux points communs avec celle de l'économiste allemand. Une dernière nouveauté, c'est le *syndicalisme des travailleurs intellectuels*, qui est né surtout de la crise d'après-guerre dont ceux-ci pâtirent tout particulièrement. Enfin, le cinquième groupe est celui des partisans du *syndicalisme chrétien*, dont les sources sont les encycliques et les Semaines Sociales; on rencontre aujourd'hui les syndicats chrétiens dans tous les pays catholiques. En France, ils sont groupés dans la Confédération française des Travailleurs Chrétiens. Le syndicalisme confessionnel a puisé, en France, dans les doctrines du Catholicisme social, dont le cardinal Manning fut l'un des fondateurs (v. J.-A. Lemire, *Le cardinal Manning*, 1889; et la biographie du même prélat par le chanoine Looten, dans G. de Grandmaison, etc., *Portraits de catholiques sociaux*, Paris, 1926), un élan considérable. Ce mouvement a vu, comme on

il n'y a là que l'une des directions de la double offensive menée par le syndicalisme, celle qui est la plus apparente et qui se dirige contre l'Etat actuel, à qui une forme nouvelle, l'Etat économique, doit, selon la doctrine syndicaliste, être substituée. Mais une seconde pointe de la même offensive est dirigée contre la liberté individuelle. Pour le syndicalisme, l'individu n'existe que comme membre d'un groupement; ce qui existe vraiment c'est le groupement et c'est lui et lui seulement qui doit compter. Ainsi que le dit M. Maxime Leroy (*Les techniques nouvelles du syndicalisme*, 1921, p. 180), « le syndicat n'est pas une union de libertés; ce ne sont pas des libertés qui sont mises en commun, mais des intérêts; des intérêts similaires. » On comprend l'intérêt de ces idées si l'on prend en considération que, comme le dit Kelsen (*Revue du Droit public*, 1928, p. 782), certains pensent que la liberté est le but de l'Etat. Naturellement, ces idées ne peuvent pas plaire à tout le monde¹; les conservateurs, les ennemis des grands changements dans l'ordre social y trouvent un grand défaut : c'est que la puissance publique, le gouvernement sont ici considérés comme une classe ou un parti qui détient le monopole de la force, par cela même comme naturellement malfaisants pour les classes qui doivent résister aux tendances de l'Etat actuel, en s'organisant méthodiquement et en préparant son affaiblissement et même sa suppression (Cf. Esmein, 7^e éd. 1. p. 58).

§ 6. Toujours est-il que les idées syndicalistes sont plus ou moins diamétralement opposées à la structure politique actuelle; l'évolution du syndicalisme se rattachant, en vérité moins aujourd'hui que dans le passé, à l'avenir, on ne peut pas préciser quelle sera la structure sociale qui sortira de la victoire de ce mouvement. C'est pour cela que des

sait son évolution se développer sous l'impulsion des enseignements de Léon XIII. Dans sa célèbre encyclique *Rerum novarum* ou *Sur la condition des ouvriers*, le grand pape visait expressément les groupements professionnels, en recommandant la création de « corporations ouvrières qui embrassent à peu près toutes les œuvres ». Il y ajoutait : « Nous voyons avec plaisir se former partout des sociétés de ce genre, soit composées de seuls ouvriers, soit mixtes. Il est à désirer qu'elles accroissent l'efficacité de leur action ». Mais, il faut le reconnaître, les syndicats chrétiens ne forment qu'une minorité.

1. Une critique très pénétrante des idées syndicalistes est faite dans le livre de M. Guy-Grand, *Le procès de la démocratie*.

adversaires du syndicalisme, tels que MM. Larnaude (*Les méthodes juridiques*, p. 12) et Esmein (*l. c.* p. 59), n'ont eu aucun scrupule de caractériser toute cette construction de chimères. « La théorie de l'Etat de M. Duguit, écrit M. Larnaude (*Les sciences juridiques et politiques*, Paris, 1915, p. 24), ne rentre pas dans la conception traditionnelle du droit constitutionnel ». Bien plus sévère M. Hauriou (*Les idées de M. Duguit*, extrait du *Recueil de la législation* de 1911) combat sans ménagements les théories de M. Duguit et arrive même à la conclusion qu'il craint que le doyen de la Faculté de Bordeaux « n'ait réalisé le tour de force d'être à la fois socialiste et anarchiste¹ ». Quant à l'Etat lui-même, il suit sans doute le grand mouvement vers le groupement des forces sociales et l'organisation juridique de la production et du travail, mais il ne peut favoriser son développement parce qu'il sacrifierait en pareil cas la liberté individuelle qui est en quelque sorte la raison même de l'Etat actuel. Puis, il y a dans l'Etat une force secrète qui le pousse à faire disparaître toutes les institutions sociales qui le séparent des individus pour atteindre directement ceux-ci et les cataloguer tous dans ses cadres administratifs. Cette force est la centralisation (v. Dupont-White, *La centralisation, l'individu et l'Etat*; cf. Hauriou, *Précis de droit const.*, 1929, p. 617). Il est vrai que d'aucuns croient à la possibilité d'une conciliation des idées syndicalistes avec la forme politique actuelle; dans ce cas, il ne s'agirait plus d'une victoire complète du syndicalisme, mais bien d'un compromis conclu entre celui-ci et le régime parlementaire et démocratique. Ainsi que le fait remarquer M. Hauriou (*l. c.* 1925, p. 279), « ou bien l'Etat puissance publique succombera sous l'action dissolvante des syndicats de fonctionnaires ou bien il réussira à intégrer dans l'organisme national un syndicalisme rendu organique; nous appelons ainsi un syndicalisme qui, rompant avec la lutte des classes et l'internationalisme, l'anarchie et la révolution, admettra la nécessité d'une entente permanente entre syndicats ouvriers et patronaux pour la défense

1. Sur le caractère « anarchique » des théories de M. Duguit v. G. Jèze dans *la Revue du Droit public*, 1912, p. 181.

de la profession, la nécessité d'une certaine hiérarchie dans la profession, enfin la nécessité du *cadre national* pour la vie des peuples et, dans ce cadre, celle de la puissance publique de l'Etat pour la sauvegarde et la liberté de tous; c'est précisément ce qui a eu lieu en Italie avec le régime fasciste ». Ce cas de compromis excepté, on peut dire qu'il n'y aura pas de trêve entre les deux systèmes; c'est pour cela que plusieurs pensent que, malgré les efforts de conciliation avec la forme étatique actuelle, le syndicalisme apparaît de plus en plus comme un ferment inassimilable et destructif. En effet, le syndicalisme est par lui-même une force que seul un pouvoir exécutif très énergique peut contre-balancer dans l'Etat. « Un beau jour, dit M. Hauriou (*l. c.* éd. de 1929, p. 560), pour mater le syndicalisme, la nécessité s'imposera d'un exécutif fort, d'un Président de la République à l'américaine, élu directement par le peuple et responsable devant les Chambres ». Sous les conditions actuelles, l'Etat qui a peur du syndicalisme se borne à s'opposer obstinément au développement politique du mouvement; c'est pourquoi, en France par exemple, la loi du 9 janvier 1924 sur l'organisation des Chambres d'agriculture, n'a accordé au suffrage des syndicats agricoles qu'un cinquième des sièges de peur que si ces Chambres eussent été entièrement élues à ce suffrage, elles ne fussent plus fortes que les Conseils généraux dans les départements agricoles. De l'autre côté, les syndicalistes¹ parlent du régime parlementaire comme d'un régime moribond il y a beau temps. Au contraire, bien qu'il ne soit en réalité qu'à son début, le syndicalisme doit, à leur avis, l'emporter dans un avenir prochain. « Qu'on combatte, recommande M. Duguit (t. I, p. 510), les causes perturbatrices d'où qu'elles viennent, mais qu'on ne s'oppose pas au mouvement en lui-même ». Car, dit-il, « toutes les oppositions seraient brisées et ne pourraient que déformer et fausser le mouvement au détriment de tous. » Nous verrons plus loin lequel des deux partis l'évolution politique et sociale de nos temps a le plus justifié.

1. L'idée d'un Etat syndicaliste et corporatif a été préconisée en France dans *Les Annales socialistes* de M. Paul-Boncour; c'est dans ce périodique que M. Lévy-Ullmann publia, en 1907, son *Manifeste du Parti fédéraliste*.

§ 7. Ce qui s'impose de dire à propos de notre sujet, c'est que, conséquents avec leurs doctrines, les syndicalistes, tout au moins ceux qui sont d'accord avec M. Duguit, parlent d'un pouvoir législatif exercé par deux Chambres bien distinctes : la première, formée des membres désignés par les groupes syndicaux, peut seule constituer un contre-poids suffisant à la puissance d'une autre Chambre représentant les individus. Bien entendu, dans l'un et l'autre cas, ce sera bien le système de la représentation proportionnelle, qui va être appliqué. La première sera la Chambre professionnelle. Nous voilà donc arrivés à la représentation politique professionnelle, autrement dite représentation des intérêts; elle sera essentiellement une représentation corporative, basée sur l'organisation syndicaliste et préparée par elle¹. C'est de celle-ci, de son évolution, de ses fondements, de ses prétendus avantages ou défauts que nous parlerons dans les pages suivantes.

1. Un mouvement qui se rattache au mouvement syndicaliste, en tant qu'il s'agit ici également de groupements économiques qui s'organisent et s'associent (*régionalisme professionnel et économique*), au fédéralisme étatique et politique (*régionalisme administratif ou décentralisation*) d'autre part, et, ce qui nous intéresse le plus ici, à la représentation professionnelle, est le *régionalisme*. Ce mouvement a un développement considérable. La renaissance régionaliste s'est dessinée en France, au point de vue économique, au lendemain de la guerre de 1870; des centres régionaux, exerçant une attraction économique et sociale, accomplissant leur fonction régulatrice, s'étaient peu à peu constitués; et quand les événements de 1914 survinrent, on s'aperçut que les multiples problèmes posés par l'Economie de la guerre pouvaient être résolus dans le cadre de la région; un merveilleux travail d'organisation s'opéra et créa l'armature de la résistance du pays. Malgré l'effort centralisateur exigé par la défense nationale, la vie régionale s'affirma, et c'est après la guerre qu'elle se développa et se développe chaque jour davantage (cf. M. R. Picard, dans la *Revue d'Histoire économique et sociale*, 1925, p. 116). Un avant-projet fut rédigé par le gouvernement sur l'organisation du régionalisme, consacrant parmi les organes administratifs de la région un conseil régional recruté à la base de la représentation des intérêts (v. P. Cadilhac, *Le projet du régionalisme administratif*, th. Paris, 1921). A l'heure qu'il est, le régionalisme prend surtout un aspect administratif. On doit signaler parmi les partisans les plus en vue du régionalisme en France, M. Paul-Boncour (v., par exemple, *Revue socialiste*, janvier 1906, p. 17 et s.), d'après lequel « nous marchons vers une décentralisation complète, un fédéralisme intégral, à la fois corporatif et administratif ». Un autre parmi les nombreux publicistes par lesquels les idées régionalistes sont représentées en France, c'est M. Jean Hennessy, le ministre de l'Agriculture actuel; M. Hennessy demande notamment la division du pays en unités économiques, les *régions*, la représentation de leurs intérêts économiques et l'administration régionale par des assemblées régionales. V. quelques éléments de documentation à ce sujet dans notre Esquisse bibliographique, 2^e partie, § 3, *Les réformes du Parlementarisme*, 2, III, *Le Régionalisme*.

CHAPITRE II

Les ancêtres spirituels, les premières ébauches de la théorie de la représentation des intérêts et le mouvement tendant à l'admission de celle-ci, dans la période d'avant-guerre.

§ 1. Les ancêtres de la représentation professionnelle. — § 2. Premières ébauches théoriques et premiers systèmes de représentation professionnelle. — § 3. La représentation des intérêts et la « représentation » par classes sociales de l'ancien régime. — § 4. Evolution de la « représentation » par classes vers la représentation des intérêts : Etats allemands, Suède, Espagne, Autriche. — § 5. Evolution des idées relatives à la représentation professionnelle en France : 1° jusqu'à la III^e République; 2° après l'avènement de la III^e République. — § 6. La représentation professionnelle en Belgique. — § 7. Exemples d'application de la représentation professionnelle dans la période d'avant-guerre.

§ 1. Il n'entre pas dans notre projet de faire ici l'historique de la représentation professionnelle ou représentation des intérêts. Il faudrait pour cela tout un livre¹. Il n'y a que quelques lignes sur son évolution que nous essaierons de tracer dans les pages qui suivent. La théorie ne s'est point présentée d'un jour à l'autre; elle a eu une longue évolution, pendant laquelle elle a été développée, complétée, critiquée ou défendue. Parmi ses ancêtres spirituels, il faut bien signaler Henri de Saint-Simon, Auguste Comte, Fourier et Proudhon (v. De Greef, *l. c.*, p. 170 et s.). Parlons d'abord du premier d'entre eux, le comte de Saint-Simon qui, de l'avis de Michelet, fut « le plus grand penseur du xix^e siècle », et doit sans doute être considéré comme le père de la représentation

¹ On trouve tout cela dans des ouvrages tels que les suivants : Greef, *La Constituante et le régime représentatif*; Prins, *La démocratie et le régime représentatif*, 1884; du même auteur : *L'esprit du gouvernement démocratique*, 1906; Ch. Benoist, *La crise de l'Etat moderne*, 1897 et plusieurs autres. V. notre *Esquisse bibliographique*, 2^e partie, § 8, 2. *La représentation professionnelle*.

professionnelle. Henri de Saint-Simon, dont tout le monde connaît la fameuse parabole (*L'organisateur*, p. 17, livraisons 1819, 1820, XIV^e vol. des *Œuvres de Saint-Simon et Enfantin*. Paris, 1869), soutient que les individus doivent s'associer en groupes naturels et ces groupes naturels doivent s'associer à leur tour en groupements plus étendus de manière que les trois fonctions sociales, à savoir : science, art et industrie, soient représentées chacune par une élite¹. « La France, dit-il une fois, (v. le passage chez Max. Leroy, *La vie du comte de Saint-Simon*, p. 310), est devenue une grande manufacture et la nation française, un grand atelier. Cette manufacture doit être dirigée de la même façon que les fabriques particulières ». Image dont on abusa depuis lors. « La direction suprême de la société, a-t-il écrit une autre fois (*Du système industriel*, t. II, p. 262), doit... passer des mains des non-producteurs dans celles des... savants, des artistes et des industriels ».

A l'encontre de cette organisation hiérarchique qui aboutit aux trois élites, le fondateur du Phalanstère propose un autre système, d'après lequel, après avoir distingué trois forces sociales : capital, travail et capacité, il forme des associations (*groupes, séries et phalanges*), où l'élection confère les titres et les grades². Enfin, Proudhon³ est d'avis que pour concilier les classes sociales, bourgeoise et prolétaire, une troisième, « la classe moyenne », doit être créée. Quant à l'organisation économique et sociale, ses idées peuvent se résumer, comme il le dit lui-même (*Du principe*

1. Saint-Simon finit par prêcher la théorie de la socialisation. « L'association, dit-il (*Exposition de la doctrine de Saint-Simon*, 1^{re} année, p. 177), qui met un terme à l'antagonisme, n'a pas encore trouvé sa vraie forme. Elle est devenue particulière. Les associations particulières ont lutté entre elles. L'antagonisme n'a donc pu prendre fin et il disparaîtra le jour où l'association sera devenue universelle ». Cf. J. Jullien, *Saint-Simon et le socialisme*, th. Bordeaux, 1926.

2. V. l'étude de M. Friedberg, *L'influence de Ch. Fourier sur le mouvement social contemporain en France*, Paris, 1926. Cf. M. Lansac, *Les conceptions méthodologiques et sociales de Ch. Fourier, leur influence*, Paris, 1926.

3. V. sur les idées de Proudhon, H. Bourgin, *Proudhon*, Paris, 1901 ; C. Bouglé, *La sociologie de Proudhon*, Paris, 1912 ; *Proudhon et notre temps*, Préface de M. C. Bouglé, Paris, 1920 ; et l'œuvre de Proudhon, *De la capacité politique des classes ouvrières*. Introduction et notes de M. Leroy. Nouv. éd. publiée sous la direction de C. Bouglé et H. Moysset, Paris, 1924. Cf. A. Berthod, *La théorie de l'Etat et du gouvernement dans l'œuvre de Proudhon*, dans la *Revue d'Hist. écon. et sociale*, 1923, p. 270 et s.

fédéralif et de la nécessité de reconstituer le parti de la Révolution, p. 83), en trois mots : Fédération agricole et industrielle. Cette fédération formait l'un des trois principes sur lesquels Proudhon fondait son fédéralisme; les deux autres étaient celui « de l'indépendance administrative des localités ralliées » et celui « de la séparation des pouvoirs dans chaque Etat souverain ». C'est dans le fédéralisme que Proudhon trouvait comme une panacée à tous les maux sociaux. « On peut se confédérer, écrivait-il, pour la protection réciproque du commerce et de l'industrie;... on peut se confédérer pour la construction et l'entretien des voies de commerce, routes, canaux, chemins de fer, pour l'organisation du crédit et de l'assurance¹ ». Ainsi qu'on le voit, Proudhon n'a jamais préconisé la représentation professionnelle; pourtant, son système reste le fondement du programme de la C. G. T. qui représente une grande partie du syndicalisme ouvrier de nos jours et compte parmi les plus importants défenseurs de la représentation des intérêts.

§ 2. Les premières ébauches de la théorie de la représentation professionnelle et même des systèmes comme ceux d'Ahrens (v. De Greef, *La const. et le régime représentatif*, p. 152 ets.; A. Prins, *La démocratie et le régime représentatif*, p. 202) et de von Mohl (*Staatsrecht und Politik*, Berlin, 1860, p. 61; cf. De Greef, *l. c.*, p. 158; Prins, *l. c.*, p. 202), nous les trouvons déjà dans la première moitié du siècle passé. Le premier de ces systèmes, paru en 1839, propose de faire les élections d'après les classes sociales suivantes : clergé, science, art, instruction, agriculture, industrie et commerce; le second distingue trois grands groupes d'intérêts, à savoir : les intérêts matériels (grande et petite propriété foncière, industrie, commerce); les intérêts spirituels (organismes religieux, sciences et arts, instruction); enfin, les intérêts locaux (communes). On voit bien qu'une telle répartition

1. Résumant la doctrine fédéraliste de Proudhon, M. N. Bourgeois (*Les théories du Droit international chez Proudhon : Le Fédéralisme et la Paix*, Paris, 1927, p. 86) dit qu'il y a fédéralisme chaque fois que s'établissent entre des nations ou des provinces, auparavant totalement séparées ou confondues dans une même unité opprimée, des rapports contractuels d'ordre politique, juridique ou économique, dont le contrôle, la surveillance et l'exécution sont confiés à des organismes ou services, de préférence permanents et pourvus d'une autorité nécessaire pour l'exercice de leurs fonctions.

des intérêts présente une certaine ressemblance avec l'ancien groupement par ordres (*Stände* en Allemagne); il y en a même d'après lesquels il ne s'agit là que du même groupement rendu un peu moins arbitraire, remanié au nom d'une théorie qui en justifie l'existence, en un mot, adapté aux nécessités des temps modernes. D'après eux, les classes sociales d'aujourd'hui avec leurs divers intérêts ne sont que les anciens ordres modernisés¹. Nous réservant de revenir sur ce point, nous croyons que, parmi les défenseurs de la représentation professionnelle en Allemagne, il convient de mentionner aussi Gneist (*Staatsverwaltung und Selbstverwaltung*. Berlin, 1869, p. 59); quelques années plus tard, Bluntschli (*Politik als Wissenschaft*; trad. franç. de Riedmatten, *La Politique*, Paris, 1883, p. 287) écrivait sur le même sujet ce qui suit : « La science moderne se trompe dangereusement lorsque, oubliant la nature organique de la nation, elle prétend dissoudre tous les liens qui en font un tout, arracher les citoyens des membres auxquels ils appartiennent... et les jeter pêle-mêle comme des atomes égaux dans l'immense association. L'élection basée sur les unions organiques écarterait, au contraire, la domination dangereuse d'un parti et donnerait à la fois la variété ordonnée et la représentation des minorités ». Plus tard, Schäffle (*Bau und Leben des sozialen Körpers*, surtout dans le 1^{er} vol.) mettait vigoureusement en relief l'existence dans toute société de groupes créés par la communauté d'intérêts, et montrait que, par suite, la représentation d'un pays n'est complète que si elle comprend des délégués de ces groupements sociaux : « Les diverses professions sociales, écrivait-il en 1895, doivent être représentées; qu'on ne parle pas de privilèges, il ne s'agit point de confisquer le droit de vote au profit d'un certain nombre de favoris, car tous, professionnellement, rentrent dans un groupe quelconque. C'est l'erreur d'une démocratie niveleuse de ne voir dans la société que les individus isolés et d'émietter le peuple dans une poussière individualiste; il n'y a pas seulement que les individus, il y a les groupes, il faut leur

1. Sur l'évolution de cette théorie en Allemagne, voir M. Jacobi, *Grundlehre des Arbeitsrechts*, 1927, p. 12 et s.

faire place (*Deutsche Kern-und Zeitfragen*, 1^{re} série, 1895, p. 121). En Angleterre, lord Brougham, dans son livre sur la *Constitution britannique* (*Works*, t. XI, pp. 74, 95), soutenait également que toute classe et tout groupement d'intérêts sociaux devaient être représentés au parlement : « Supposons, dit-il, qu'il y a une branche importante de l'industrie confinée dans un seul district et que le nombre d'habitants de ce district n'est pas suffisant pour envoyer un député au parlement; pourtant, il devrait être représenté quand même, vu l'importance de l'industrie de ce district; ainsi professions importantes et classes de propriétaires importantes doivent être également représentées... Le système anglais, dit ailleurs lord Brougham, pêche gravement contre cette règle, tant qu'il ne reconnaît qu'une seule base de représentation : l'ancienne répartition de la population en bourgs ».

§ 3. Ce sont les mêmes idées développées un peu plus tard par M. Prins, le véritable fondateur de la théorie de la représentation professionnelle¹, dans son livre déjà cité sur la *démocratie et le Régime représentatif* (Bruxelles 1889, p. 212 et s.). Alors que le système de représentation proposé par lui est celui qui a été pratiqué sous l'ancien régime ou peu s'en faut, « tout au contraire, fait-il remarquer (*l. c.*, p. 112), entre les assemblées nationales de l'ancien régime et les nôtres il y a la distance énorme d'une émanation spontanée de la conscience humaine à un produit artificiel de l'esprit spéculatif », et c'est pour cela, dit-il, que « l'ancienne société et l'ancienne représentation étaient d'une essence supérieure à la nôtre » (*l. c.*, p. 161). Dans son ouvrage intitulé, *L'esprit du gouvernement démocratique*, paru en 1906, l'apôtre le plus fervent de la représentation des professions essaie de démontrer comment, dans les villes du Moyen-âge, « la conscience collective se dégageait de la condensation de tous les organismes corporatifs » (p. 144).

Ainsi donc, la théorie de la représentation des intérêts se

1. Dans un article du 26 juin 1926, M. Ch. Benoist avoue qu'il avait emprunté l'idée de la représentation des forces sociales « au livre d'un libéral belge, M. Ad. Prins, professeur à l'Université de Bruxelles, *La Démocratie et la Réforme parlementaire* ».

rattache par une filiation ininterrompue, d'après Prins, aux institutions communales et territoriales de l'ancien régime si bien que, en demandant que ce système soit mis en pratique dans les élections d'aujourd'hui, on ne demande rien de plus que « de rétablir l'ancienne représentation séparée des classes¹ ». La vérité, croyons-nous, est un peu différente : dans les Assemblées nationales, les Etats généraux de l'ancien régime, il n'y avait pas de représentation professionnelle proprement dite; on n'y trouve que les représentants ou délégués des trois ordres : la noblesse, le clergé et le tiers-état. C'est ce dernier qui, par la Révolution de 1789, l'emporta sur les deux autres peu nombreux et c'est en sa faveur que le suffrage universel et direct parvint peu à peu à s'établir. Cet événement qui constitue une des étapes les plus importantes de l'évolution sociale, fut le résultat de l'épanouissement de l'instruction, mais plus encore de l'évolution économique. C'est grâce à cette dernière, qu'aux distinctions juridiques des ordres sociaux établies au Moyen-âge se substituèrent des distinctions économiques : le grand groupement des travailleurs et le grand groupement des employeurs ont pris corps et se sont organisés conformément aux exigences d'une situation économique nouvelle². Quant à la représentation professionnelle proprement dite, nous la retrouvons sous l'ancien régime dans les Conseils du roi, bien que leur qualification de représentation fût un peu trop avancée, étant donné qu'ils ne jouaient qu'un rôle purement consultatif (v. de Vidaillan, *Histoire des Conseils du Roi, depuis l'origine de la monarchie jusqu'à nos jours*. Paris, 1856; cf. Lautaud et Poudenx, *l. c.* p. 6 ss. : *La représentation professionnelle dans les Conseils du Roi sous la monarchie absolue*).

§ 4. Malgré cela, on ne peut nier qu'une certaine évolution de la représentation par ordres sociaux vers la représentation par professions se fait remarquer dans les pays, où la première, en dépit de la Révolution française de 1789,

1. Cf. A. De Hoffschmidt, *Organisation du Sénat*, p. 65.

2. V. sur les différences entre les « ordres » d'autrefois (Stände) et les « classes sociales » actuelles (Klassen), P. Mombert, dans l'*Erinnerungsgabe für M. Weber*, t. II (1923), p. 247 et s.

continuera d'être, plus ou moins, pratiquée jusqu'à une époque peu lointaine. En effet, jusqu'avant la guerre mondiale, il y avait de nombreuses constitutions ne connaissant qu'une représentation organique basée sur la différence des classes sociales, au sens plus ou moins ancien de ce terme (ordres); c'est le cas de presque tous les Etats de l'Empire allemand. Nous laissons de côté le Royaume de Hanovre, absorbé en 1866 par la Prusse, où, de 1844 à 1855, la « Première Chambre » se composait de quatre catégories de membres : représentants des grands propriétaires fonciers; représentants de l'industrie et du commerce; représentants des jurisconsultes, subdivisés en magistrats et avocats. En Prusse elle-même, il n'y eut, jusqu'à la constitution du 5 décembre 1848, que les fameux Provinzialstände, tels qu'ils furent organisés par la loi du 5 juin 1823 (v. sur leur participation à la législation : Rauer, *Die staendische Gesetzgebung der preussischen Staaten*. Cf. A. Arndt, *Der Anteil der Stände an der Gesetzgebung in Preussen von 1823-1848*, dans *Archiv f. oeffentl. Recht*, 1902, p. 570 ss. et plus généralement sur la question dans son ensemble, Bernhac, *Preussische Staats-und Rechtsgeschichte*, Berlin, 1903). On sait que jusqu'à la guerre mondiale, la Prusse persévéra en son organisation aristocratique; qu'elle continua à attribuer une part importante de la puissance politique à la noblesse foncière (*Junkertum*) et que, bien que tous les Etats allemands¹ eussent adopté, à la veille de la guerre, le suffrage universel, la Prusse n'en voulut pas entendre parler. Le régime de représentation de classes existait aussi dans les villes de Brême et de Hambourg (Ad. Prins, *La démocratie et le régime représentatif*, p. 206 et 207). Les électeurs de la première de ces villes étaient divisés en huit catégories dont chacune élisait ses propres députés : les universitaires et munis de diplômes, les commerçants, les industriels, les autres électeurs, ne rentrant pas dans les classes précédentes. Le Sénat était composé de 18 membres, dont 6, au moins, devaient être jurisconsultes et 5 commerçants. On y voit donc quelque chose qui ressemble à ce que nous appelons représentation

1. Voir sur son évolution : H. Nézard, *L'évolution du suffrage universel en Prusse et dans l'Empire allemand*, *Revue du Droit public*, 1904, 734 et s.

professionnelle ou des intérêts. Egalemeut en l'ancien Grand-Duché de Bade, une représentation reposant sur les états (Stände) était prévue et réglementée par la constitution du 22 août 1818 et les lois des 17 février 1849, 21 octobre 1867, 21 décembre 1869 et 26 août 1876. En Saxe (const. du 4 septembre 1831 et loi du 3 décembre 1863), on se trouvait aussi en présence d'une forme complète de la représentation organique ancienne¹; également en Wurtemberg. En Suède, jusqu'à la promulgation de la loi organique du 22 juin 1866, le Riksdag suédois était composé des représentants des quatre classes sociales, à savoir : la noblesse, le clergé, la bourgeoisie et les paysans. Bien entendu, une pareille représentation supposait la survivance d'ordres et de corps privilégiés que la Révolution de 1789 avait, en France, abolis d'une façon définitive.

A la différence de ce qui avait eu lieu en Allemagne, en Suède et ailleurs, d'autres pays ont cherché, dans une autre voie, de nouvelles classifications d'intérêts, plus conformes à la conception de l'Etat moderne. Parmi ces pays, nous citerons l'Espagne et l'Autriche. Dans ce dernier Etat, jusqu'en 1896, la loi divisait les électeurs en quatre curies : la première comprenait les grands propriétaires fonciers, les nobles et les prélats; la seconde, les Chambres de commerce; la troisième, les habitants des villes; la quatrième, les habitants des campagnes. En 1896, le gouvernement créa une cinquième curie, dans laquelle il fit entrer les électeurs des quatre premières et la plupart de ceux qui étaient privés du droit de vote auparavant. Les députés autrichiens étaient élus par les cinq classes dans l'analogie suivante : 85 par les grands propriétaires fermiers, 118 par les villes, 21 par les Chambres de commerce, 129 par les communes rurales et 72 par la cinquième curie. Cela dura jusqu'à la promulgation de la loi du 26 janvier 1907 (v. le texte dans l'*Annuaire de législation étrangère*, 1907, p. 270-271; cf. H. Nézard, *La réforme électorale en Autriche*, dans la *Revue polit. et parlam.*, juillet 1907), qui substitua au régime an-

1. V. à titre d'exemple, F. König, *Das im Königreich Sachsen für die Wahlen zur zweiten Kammer der Staenderversammlung gegenwaertig geltende Recht*, dans *Archiv f. oeffenl. Recht*, 1902, p. 34 et s.

térieur celui de la représentation du peuple, dans lequel on ne tient pas compte de la division en classes. D'autre part, la Chambre haute autrichienne était composée d'un certain nombre de sénateurs représentant les grands propriétaires fermiers, de représentants du clergé, de plusieurs parmi ceux qui se distinguèrent dans la culture des sciences et des arts, etc.

§ 5. On peut donc dire que c'est en Autriche et en Espagne que nous rencontrons les premiers embryons de représentation professionnelle. Quant à la France, si nous voulions tracer d'une plume rapide l'évolution des idées de la représentation des intérêts dans ce pays, voici ce que nous aurions à dire : 1° Jusqu'à la Révolution de 1789, il n'y avait dans la France royale que la « représentation » des classes; ce sont ces classes ou « ordres » qui se faisaient représenter aux Etats généraux de l'ancien régime; quant à la représentation professionnelle proprement dite, on la rencontrait surtout dans les communes (v. H. Valleroux, *Les corporations d'arts et métiers et les syndicats professionnels en France et à l'étranger*. Paris, 1885). Ce n'est ni dans les constitutions de la Révolution ni dans celles de l'Empire que nous nous attendons à voir poindre l'idée de la représentation des intérêts. La Révolution consacra l'individu comme base de la société future et condamna d'une façon absolue les corporations; elles furent, en effet, supprimées en vertu de la loi du 2-17 mars 1791, du décret du 21 avril-8 mai 1791, du décret du 13 mai 1791, de la loi Le Chapelier, du 14-17 juin 1791, concernant l'industrie, de la loi du 28 septembre-6 octobre 1791 (art. 19 et 20) concernant l'agriculture, de la loi du 23 nivôse an II, etc.,. Pourtant Sieyès, cet esprit vraiment original, dans son discours prononcé à la Convention lors de la discussion sur la constitution de l'an III, s'exprima en faveur d'un pareil système dans les termes suivants : « Si l'on voulait instituer le mieux en ce genre (il s'agit de la représentation nationale), dans mon opinion on adopterait une combinaison propre à donner à la législature un nombre à peu près égal d'hommes voués aux trois grands travaux, aux trois grandes industries, qui composent le mouvement et la vie d'une société qui prospère, je parle de l'industrie rurale, de l'industrie citadine, et de celle dont le lieu est partout et qui a pour objet la culture »

de l'homme.» Et en prophétisant une ère nouvelle, le futur Président du Directoire ajoutait : « Le jour viendra où l'on s'apercevra que ce sont là des questions importantes » (*Moniteur*, réimpression, XXV, p. 294).

Après Sieyès c'est un autre esprit clairvoyant, véritable ami du peuple, Benjamin Constant, qui afficha des idées conçues dans ce genre. En effet, dans l'*Acte additionnel aux constitutions de l'Empire* du 22 avril 1815, qui a été en grande partie l'œuvre exclusive de B. Constant et peut-être la meilleure des constitutions qui ont régi successivement la France (v. ce que dit notre maître M. Jacquelin, *Les Cent-Jours*, dans *la Revue du Droit public*, 1897, p. 215-216), on retrouve une trace de représentation professionnelle. Dans le préambule de l'Acte, Napoléon déclarait qu'il voulait conserver du passé ce qu'il avait de bon en donnant au régime représentatif toute son extension » (Thiers, *Consulat et Empire*, t. XIX, l. LVIII). Plus spécialement, l'Empereur entendait donner au commerce et à l'industrie manufacturière un certain nombre de représentants à la Chambre des députés (H. Pascaud, *Le suffrage universel chez les principaux peuples civilisés*, p. 175). La désignation de ces représentants était faite par le collège électoral spécial du département sur une liste d'éligibles dressée par les Chambres de Commerce et les Chambres consultatives réunies suivant « l'Acte et tableau pour régler le nombre des députés pour représenter la propriété et l'industrie commerciale et manufacturière » (v. *Archives parlementaires de 1789 à 1880*, t. XIV, p. 384 ss.). La France était divisée en arrondissements commerciaux et les élections avaient lieu à deux degrés (v. Gras, *Les Chambres de commerce*, dans les *Annales de l'Ecole libre des Sciences politiques*, 1895, p. 728); vingt trois sièges sur 629 étaient ainsi affectés aux intérêts commerciaux et industriels, proportion en vérité bien faible. La chute définitive de l'Empire n'a pas permis que cette expérience, concernant la représentation des intérêts, ait eu le temps de donner la mesure de son utilité pratique et de sa valeur politique¹.

1. V. Vinson, Un essai de représentation professionnelle pendant les Cent-Jours, l'art. 33 de l'Acte Additionnel, *La Révolution française*, juillet-août 1914.

Lors de la Restauration, le principe de la représentation professionnelle a été dans les Chambres le sujet de discussions à l'occasion de la loi électorale de 1817 (v. sur cette discussion le *Moniteur Universel* de 1816 et le résumé qu'en donne M. Labussière dans sa thèse, p. 66-74). Mais à partir de cette époque, l'idée de la représentation professionnelle ne devait pas être agitée en France pendant plusieurs années; la bourgeoisie ne lui manifestait pas d'intérêt, et les occasions pour essayer d'en faire l'expérience ne se présentaient pas au prolétariat professionnel. Ce fut pendant la Révolution de 1848 que l'on trouve la première esquisse d'un parlement professionnel en France. Il s'appelait officiellement « la Commission du Gouvernement pour les travailleurs » et communément « la Commission du Luxembourg », où il siégeait. Institué par un décret, publié dans le *Moniteur Officiel* du 25 février 1848, elle se réunit, sous la présidence de Louis Blanc¹, le 1^{er} mars de la même année. « Deux cents ouvriers environ, raconte Louis Blanc lui-même (dans son *Histoire de la Révolution de 1848*, t. I, p. 167), députés par les diverses corporations de Paris, avaient pris place sur les sièges que naguère occupaient les pairs de France. » Il s'agissait d'une Assemblée consultative, qui devait se borner à émettre des vœux qu'il appartenait au gouvernement provisoire de rendre ou non exécutoires, et à préparer l'œuvre sociale de la future Constituante; en réalité, la Commission du Luxembourg ne fut guère qu'un auditoire pour Louis Blanc. Lorsque des représentants des patrons vinrent s'adjoindre à ceux des ouvriers, la Commission plénière représentant le travail compta plus de six cents membres. Toute discussion sérieuse devenant impossible dans cette Assemblée, un Comité composé de moins de trente membres assumait la direction des travaux de la Commission, dans le but d'élaborer un projet général de réformes sociales. Il parvint en effet à élaborer plusieurs projets, mais aucun d'eux ne fut discuté plus tard par l'Assemblée Nationale (cf. Ch. Gide et Rist, *Histoire des doctrines économiques*,

1. V. un exposé de ses idées dans le livre de Ed. Renard, *Louis Blanc, sa vie, son œuvre*, Paris, 1925; cf. Quentin-Bouchard, *La crise sociale de 1848 : les origines de la Révolution de février*, Paris, 1925.

éd. de 1920, p. 356)¹. Après moins d'un mois de délibérations, la Commission fut dissoute en même temps que les idées dont elle avait été le prédicateur échouaient lamentablement.

2° L'avènement de la troisième République en France et la préoccupation de fixer la composition du Sénat conformément aux intérêts du régime et du peuple, mirent bientôt la théorie de la représentation professionnelle au premier rang des questions à discuter. Elle fit une nouvelle apparition dans la politique en 1871, lorsque M. Pradié déposa sur le bureau de l'Assemblée Nationale un projet d'organisation du Sénat, auquel l'idée de la représentation des « corps sociaux » servait de base; les « corps sociaux » en question étaient notamment la magistrature, l'armée, l'institut, les facultés, l'industrie, le clergé, la finance, les établissements charitables, le commerce, etc., « qui, faisait remarquer M. Pradier, ne sont autre chose que la société moderne dans son plein exercice ». Comme c'était à prévoir, ce projet n'aboutit à rien.

Plus tard, ni la loi du 2 février 1875, portant institution du Sénat, ni celle du 9 décembre 1884, portant modification de la précédente, ne se préoccupèrent de la représentation spéciale des groupements économiques. Si la première, de par l'importance qu'y acquièrent les communes rurales quant au mode de recrutement du Sénat, constitue un progrès sur l'individualisme absolu², la seconde loi revenant en arrière ne fait du Sénat qu'un corps ne représentant que les individus, ainsi que la Chambre des députés. Ce qui est encore plus curieux, c'est que parmi les propositions portant modification de la composition du Sénat aucune ne se rap-

1. Il est vrai que Karl Marx considère la Commission du Luxembourg comme la « première tentative d'élévation d'un comité, élu par la classe ouvrière, au rang de représentant unique de la volonté et des intérêts de cette classe » (cf. Diehl, *Ueber Sozialismus, Kommunismus, Anarchismus*, 1922, p. 210). Il s'agit là d'une appréciation qui, tout au moins quant à certains points, pourrait être qualifiée d'unilatérale; car, ainsi qu'il a été dit, la Commission comprenait également des représentants des patrons et que presque toutes les professions y avaient envoyé des délégués, pris aussi bien parmi les ouvriers que parmi les employeurs. C'est pour cela que nous croyons qu'il s'agit là plutôt de la première ébauche d'un parlement professionnel.

2. Si bien que, à en croire Schaeffle (*Deutsche Kern- und Zeitfragen*, 1^{re} série, 1895, p. 132), le mode de recrutement de la seconde Chambre française assurerait dans une certaine mesure la représentation des groupes sociaux.

porta à la représentation des intérêts. C'est seulement le 16 novembre 1894 que l'abbé J. Lemire, député du Nord, qui a été un des premiers catholiques à adhérer à la politique du ralliement à la république préconisée par Léon XIII, produisit un amendement où il émettait le vœu que le Sénat devînt le représentant des groupements professionnels. « A côté de la Chambre des députés, disait-il, je voudrais une autre Chambre nommée par les divers Etats, professions, corps de métiers, nommée par une démocratie organisée d'après ces intérêts divers. Cette assemblée mettrait à côté de la représentation numérique que nous avons, la représentation professionnelle que nous n'avons pas et qu'on demande de toutes parts (*Journ. Off.* 1894, *Déb. parlam. Chamb.* p. 562) ».

Mais l'idée faisait déjà du bruit hors la Chambre. C'était à peu près quarante-cinq ans auparavant que Ad. Garnier écrivait que « la Chambre représentative doit représenter toutes les fonctions prévues, l'agriculture, le commerce, l'industrie, les sciences et les arts, en proportion de ceux qui exercent chaque profession (*Morale sociale ou devoirs de l'Etat*, Paris, 1850, p. 285) ». Plus tard, les mêmes idées étaient défendues brillamment par Ferneuil (*Les principes de 1789 et la science sociale*, Paris, 1889, p. 215) et Paul Laffite (*La démocratie et le régime représentatif*, Paris, 1890, p. 129); en 1891 (dans *Les sophismes politiques de ce temps*, p. 204) et en 1897 (dans *La crise de l'Etat moderne*), M. Ch. Benoist, un des défenseurs les plus en vue de la représentation des intérêts, plaidait également l'idée qu'il fallait substituer au suffrage universel inorganique le suffrage universel organisé. « Pour qu'il y ait, disait-il, représentation réelle et totale du pays, l'individu doit être représenté, mais l'individu à la place qu'il occupe, en son lieu social; rien ne doit être omis; il doit être tenu compte dans l'Etat de tout ce qui constitue la société, individus et unions organiques, dans une desquelles au moins il est impossible à un citoyen, quel qu'il soit, de ne point se trouver engagé, et par laquelle sa vie individuelle, participant à une vie collective, se trouve reliée à la vie nationale ». Et après avoir développé son système de représentation professionnelle, M. Benoist con-

cluait de la façon suivante (*l. c.*, p. 250) : « La Chambre des députés serait élue au suffrage universel direct par tous les citoyens égaux, mais répartis selon leur profession, en un petit nombre de catégories très ouvertes, en trois ou quatre groupes très larges, embrassant tout le monde, ne laissant personne dehors, ne souffrant ni l'exclusion ni le privilège, chacun de ces groupes devant tirer de lui-même son représentant; avec une double circonscription : la circonscription territoriale déterminée par le département, et la circonscription sociale, déterminée par la profession ». « Nous n'avons continuait-il, que ce choix : organiser le suffrage universel selon la vie et sur la vie pour vivre, ou mourir du suffrage universel inorganique ». Les idées professées par cet auteur¹ furent admises et vigoureusement défendues par plusieurs; elles firent école et leurs échos se firent entendre jusque dans les rangs d'un corps par excellence conservateur, le Sénat lui-même. En effet, quelques années plus tard, lors de la discussion du projet de loi concernant l'élection des membres des Chambres de commerce, on a été amené à critiquer le système actuel d'après lequel la circonscription électorale ne groupe que des individus. C'est à l'occasion de cette discussion que M. de Lamarzelle conclut au Sénat (séance du 7 novembre 1907) en disant que la solution de la question serait « d'arriver à un suffrage universel qui soit le représentant des classes » (*Journ. Off.*, 1907, Déb. parl. Sénat, p. 100. Cf. également Biard, *De la représentation des intérêts généraux du commerce et de l'industrie*, Paris, 1908).

Deux ans plus tard, vers la fin d'octobre 1909, l'abbé Lemire a eu l'occasion de défendre sa thèse de la représentation des intérêts une fois encore : « Les partis, disait-il à la Chambre, sont remplacés par les syndicats. Nous recevons chaque jour des visites, non pas de comités politiques, mais de groupements professionnels, qui viennent nous dire : « Défendez nos intérêts ». Et ils ne distinguent pas entre les opinions politiques de leur représentants à la Chambre...

1. En une série d'articles parus dans l'*Echo de Paris* (23 janvier-26 octobre 1926), M. Ch. Benoist renie ses anciennes opinions, tout au moins en ce qui concerne la création d'une Chambre professionnelle pourvue de pouvoirs législatifs et rivale de la Chambre des députés. De son avis, elle ne constituerait qu'une entrave à la machine politique et sociale.

A l'heure qu'il est, les partis politiques sont disloqués et plus ou moins supplantés par une autre organisation qui vient derrière eux : L'organisation syndicale ». Entre temps, l'organisation syndicale et la représentation professionnelle avaient trouvé en France un de leurs plus fervents en même temps que plus adroits défenseurs dans la personne d'un grand théoricien, M. Léon Duguit. C'est de 1895 que date la première plaidoirie de l'éminent professeur en faveur de cette représentation; depuis lors il ne cessa jamais de développer sa thèse en splendides études (v. par exemple, *La représentation syndicale au parlement*, *Revue politique et parlementaire*, juillet 1911) et surtout dans son magistral *Traité de Droit constitutionnel* (2^e éd. t. II, 1923, p. 596 et s.; 3^e éd., t. II, 1928, p. 753 et s.). Les idées de M. Duguit qui gravitent autour du Sénat consistent en ce que l'élection des sénateurs ne doit plus être confiée comme aujourd'hui, aux conseils municipaux et communaux, etc.¹, mais aux syndicats dont le Sénat doit être la représentation. Ce ne serait rien moins qu'inaugurer la représentation professionnelle, grâce à laquelle, à côté du parlement politique actuel, un autre parlement, économique celui-là, devait s'ériger (v. P. Cazalis, *Syndicalisme ouvrier et évolution sociale*, p. 279, où une analyse des idées duguitiennes est faite par l'auteur). Si les deux parlements resteront toujours l'un à côté de l'autre ou si l'un est destiné à disparaître à un moment donné, M. Duguit ne le précise pas.

Il y a quantité de théoriciens, hommes politiques, journalistes, etc., qui partagent en France les idées de M. Duguit. M. Millerand lui-même, bien qu'il ne soit pas partisan d'une Chambre haute professionnelle égale à la Chambre des députés, n'en est pas moins pour la participation du syndicalisme à la vie publique. Mais la représentation professionnelle intégrale a aussi ses défenseurs; tel l'ancien fondateur du *Sillon* et chef du parti socialiste chrétien, M. Marc Sangnier,

1. On doit pourtant faire remarquer que M. le doyen de Bordeaux n'a pas été toujours du même avis à ce sujet; au contraire, avant de se déclarer pour la représentation des intérêts, M. Duguit se contentait de demander l'élection des délégués sénatoriaux non plus par les conseils municipaux et communaux, mais au suffrage universel: v. *Traité de droit constitutionnel*, 1^{re} éd. t. II, p. 246.

qui ne cesse de prêcher la suppression du Sénat actuel et son remplacement par une assemblée de représentants des producteurs (v. son œuvre, *La Jeune République*, t. I, et le discours qu'il prononça à la Chambre des députés le 21 mai 1920). C'est l'idée qui compte beaucoup de partisans même dans la presse. Dans la *Volonté*, par exemple, du 15 avril 1926, M. Dubarry écrivait ce qui suit : « Un Sénat représentant les forces économiques de la nation et notamment les syndicats patronaux et ouvriers, aurait une vitalité indiscutable et jouerait un grand rôle, même s'il était consultatif. Ce serait une assemblée de techniciens où se préparerait l'organisation économique du pays, la mise en valeur du sol métropolitain et colonial, où le capital et le travail s'associeraient en pleine lumière à une grande œuvre commune ».

§ 6. La question de la représentation des intérêts a été aussi vivement agitée en Belgique. Ce pays, qui compte parmi ses enfants Ad. Prins et autres partisans de la théorie dont nous parlons, s'occupa officiellement de la représentation professionnelle lors des deux dernières révisions de sa constitution. Le premier projet de représentation organique souveraine fut déposé et discuté longuement, en Belgique, lors de la révision constitutionnelle du 2 septembre 1893 (v. L. Arnaud, *La révision belge*, 1890-1893. Paris, 1894; Bompard, *L'organisation du suffrage et l'expérience belge*; J. Van den Heuvel, *La révision de la constitution belge*, 1892). Bien que le système électoral de ce pays fût considéré comme le plus parfait de toute l'Europe, les Belges se distinguèrent de tout temps par le zèle particulier qu'ils ont porté à son amélioration (v. Dupriez, *L'organisation du suffrage universel en Belgique*. Paris, 1901). C'est pourquoi des propositions diverses, visant l'établissement d'une représentation professionnelle, se firent jour au parlement belge lors de la révision constitutionnelle. La plus intéressante fut, peut-être, celle de M. Féron (séance du 6 juin 1893), d'après laquelle la représentation des intérêts serait organisée de la manière suivante : Les électeurs sénatoriaux étaient répartis en quatre groupes fondamentaux : science, agriculture, industrie et commerce. Le groupe de la science obtenait vingt sièges, alors que les trois autres se parta-

geaient tout le reste proportionnellement au chiffre des citoyens adonnés à chacune de ces trois divisions du travail. Une loi ordinaire devait opérer la répartition des sièges de chaque groupe entre les circonscriptions électorales. Le Sénat devant avoir autant de membres que la Chambre, et la science n'ayant que vingt représentants, 44 mandats seraient attribués à chacun des autres groupes (v. *Le Temps*, 9 juin 1893). Sur le nouveau système représentatif s'engagèrent alors des discussions très approfondies sans qu'elles pussent pourtant aboutir à rien. Par la révision de l'art. 47 de la constitution de 1831, c'est le suffrage universel combiné avec le vote plural qui s'introduisit en Belgique. L'insuffisance de l'organisation professionnelle n'en fut point la raison; car, tout au contraire, le mouvement associationniste avait pris déjà à cette époque en Belgique une extension tellement considérable que, s'il y eut un peuple en Europe qui semblât préparé à faire un essai sérieux et décisif de la représentation des intérêts, c'était, bien sûr, le peuple belge. Pourtant, il ne parvint point à se décider, comme il ne se décida point non plus en 1921. Si l'on a repoussé en Belgique successivement l'établissement d'une pareille représentation, si l'on a refusé de l'appliquer même en partie et à titre d'essai, les raisons en sont multiples; mais entre elles une place particulièrement importante doit être faite à la croyance que la représentation professionnelle est intimement liée à une nouvelle conception de l'Etat, celle de l'Etat syndicaliste ou corporatif. Tant qu'un pays donné, quoiqu'il soit bien préparé à faire l'expérience du système, craint les événements qui peuvent en résulter pour l'avenir de son évolution sociale, il n'osera pas entreprendre une pareille expérience.

§ 7. Si nous ne trouvons pas la représentation professionnelle ni en France, ni en Belgique, il est vrai qu'elle n'a fonctionné non plus dans la période d'avant-guerre en aucun autre pays. Il n'y a que quelques exemples rares çà et là d'une représentation professionnelle bien incomplète qu'on doit signaler dans cet ordre d'idées. A part ce que nous avons déjà dit à propos de l'Autriche, il convient de mentionner comme une espèce de quasi-représentation des intérêts le *Conseil*

économique prussien (Volkswirtschaftsrat). Organisé par l'ordonnance du 17 novembre 1880, par le « Chancelier de fer », le Conseil économique devait élaborer des projets de loi et ordonnances, rentrant dans le domaine des questions industrielles, commerciales et agricoles. D'une durée éphémère, il se composait de 75 membres, nommés par le roi-empereur pour cinq ans; alors que 30 de ces membres étaient désignés directement par le monarque, les 45 autres devaient lui être présentés par les organisations professionnelles, notamment par les Chambres de commerce, d'industrie et d'agriculture. Mais la tentative de Bismarck se heurta à l'hostilité des partis avancés et échoua complètement. D'ailleurs, il ne s'agissait là que d'un Conseil purement consultatif (v. Curtius, *Bismarckspläne eines Deutschen Rates*, 1919). Plus libérale et même plus durable a été l'organisation du Conseil général de l'industrie institué au Grand-Duché de Bade par l'ordonnance du 15 janvier 1893. Seulement le tiers des membres du *Conseil industriel badois* (Landesgewerbe-berat) était laissé à la nomination du ministre de l'Intérieur, les deux autres tiers étant élus par les groupes professionnels (v. Paul Pic, *Traité de législation industrielle. Introduction historique*, Paris, 3^e éd. 1906, p. 117-118).

On pourrait, peut-être, rapprocher d'une représentation ou pour mieux dire d'une quasi-représentation des intérêts le congrès annuel des Trade-Unions en Angleterre. Ce congrès, véritable assemblée des producteurs, élit, en effet, un *Comité parlementaire* dont les fonctions sont très significatives : « Examiner tous les bills, publics ou privés, présentés au parlement, et qui peuvent affecter un des intérêts présents des Trade-Unions, veiller constamment sur l'administration des ministères publics, examiner le budget, le code d'instruction et les ordonnances du ministère de l'Intérieur, mettre urgence d'agir sur le ministère du jour pour qu'il fasse entrer dans le discours du trône un programme ouvrier; *présenter des bills indépendants sur tous les sujets sur lesquels le gouvernement refuse de légiférer*; et enfin, organiser ce persistant « *tâtagé* » de ministres et de députés qui finalement fait aboutir une réclamation populaire. C'est par son intermédiaire que les chefs des groupements adverses

d'un même métier, des Unions dont les intérêts sont opposés font des ententes, concluent des compromis et arrivent ainsi à présenter au parlement britannique des projets de loi qui représentent plus ou moins les desiderata communs des diverses branches du métier ou de divers métiers » (v. J.-Paul-Boncour, *Le fédéralisme économique*, p. 402-403).

CHAPITRE III

Fondements juridiques et sociologiques de la représentation des intérêts.

- I. § 1. La représentation des intérêts et le dogme de la souveraineté nationale. — § 2. La souveraineté nationale dans les Etats fédéraux et les pays décentralisés. — § 3. Tentative de M. Duguit de concilier le dogme de la souveraineté nationale avec la représentation professionnelle. — § 4. La représentation des intérêts et le fédéralisme. — § 5. Manière dont on pourrait entendre la souveraineté nationale à l'heure actuelle.
- II. § 1. La représentation professionnelle et la théorie de l'interdépendance des classes et des services publics de l'Etat. — § 2. Les idées de MM. Durkheim et Duguit et leurs conséquences.
- III. § 1. La représentation professionnelle et la conception de la loi produit social et expression des nécessités et besoins généraux d'un pays. — § 2. Motifs sociologiques de la représentation des intérêts. — § 3. Le changement de la composition économique de la société doit comporter modification du système représentatif.

I. § 1. La théorie de la représentation professionnelle ne trouve pas seulement des partisans; comme il était à prévoir, elle rencontre aussi des adversaires. Nous examinerons dans le chapitre suivant les principaux arguments de ceux-ci; mais, en nous occupant dans les pages suivantes des fondements de la théorie en question, nous sommes obligés de faire remarquer qu'une raison pour laquelle d'aucuns se déclarèrent contre une pareille représentation, c'est que, de leur avis, elle ne peut pas se concilier avec certains des principes dominants du droit constitutionnel. C'est précisément pour une telle raison qu'un maître incontesté en droit constitutionnel, M. Esmein, se déclara, plus ou moins nettement, contre la représentation professionnelle. Bien qu'il reconnaisse que « celle-ci se comprend mieux pour un Sénat que pour une Chambre basse » (*Eléments de droit constitutionnel*, 8^e éd., t. I, p. 332), M. Esmein se trouve dans la

nécessité de rejeter complètement un pareil système et cela pour des raisons d'ordre théorique. La principale d'entre elles consiste, dit-il, en ce qu'un pareil mode d'élection appliqué aux assemblées législatives, lui paraît inconciliable avec le principe de la souveraineté nationale (*ibid.* cf. Ch. Benoist, *La crise de l'Etat moderne*, p. 217 et s.). La souveraineté nationale est, comme on sait, par définition une et indivisible¹. L'art. 1^{er} du préambule du titre III de la constitution de 1791 le dit le plus clairement du monde : « La souveraineté, y est-il dit, est une, indivisible, inaliénable et imprescriptible. Elle appartient à la nation, aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice ». Ainsi donc, la souveraineté implique la suppression sur le territoire national de toutes les collectivités investies de droits de puissance; autrement dit, à l'exclusion des groupes, l'individu est le seul sujet des droits politiques, en même temps que le seul arbitre autorisé des intérêts généraux; par conséquent, l'attribution de droits politiques à des groupements antérieurement organisés serait contraire au principe de la souveraineté nationale. Autrement dit, alors que les divers collèges électoraux ne doivent être composés que des mêmes éléments que le tout, avec la représentation des intérêts on crée au sein de la nation des groupes différenciés.

§ 2. Eh bien, le dogme de la souveraineté est incompatible avec ces collectivités investies de droits de puissance. Mais alors, observe M. Duguit, comment se fait-il que de pareilles collectivités existent dans les pays décentralisés et les pays fédéralisés (*Les transf. du dr. pub.* p. 19)? En effet, quant aux derniers, il y a des auteurs allemands, comme Seydel (*Kommentar zur Verfassungskunde für das Deutsche Reich*, 1^{re} éd. 1897, pp. 6 et 23), qui ont soutenu que seuls les Etats-membres étaient des Etats véritables, mais que l'Empire

1. Nous prenons ici le « principe » de la *souveraineté nationale* comme un axiome de droit constitutionnel, tel qu'il est considéré dans les Etats « bourgeois », et nous n'entendons pas entrer dans la discussion, si, ainsi que l'affirme M. Duguit (*Les transformations du droit public*, p. 18), « une masse énorme de faits démontrent aujourd'hui que le dogme de la souveraineté nationale est en contradiction avec les transformations sociales et politiques qui s'accomplissent », si, « d'autre part, il a perdu son efficace » et si, « même parfois, son action est nocive ». Quant à l'évolution de ce dogme, voir la note suivante.

allemand n'avait point ce caractère et qu'il s'agissait là d'une confédération d'Etats. On pourrait y ajouter que les souverainetés nationales unes et indivisibles des Etats particuliers se sont imposé une limitation de l'exercice de leurs pouvoirs, se sont auto-limitées en faveur d'une souveraineté nationale au sens plus large, cette dernière s'étant imposé en même temps une limite à l'exercice de ses pouvoirs absolus en faveur des souverainetés partielles. Il y eut donc côte à côte cette souveraineté nationale au sens large et ces autres au sens plus étroit; mais en vue de ne pas se brouiller, elles s'entendirent pour limiter de part et d'autre l'exercice de leurs pouvoirs. Naturellement, c'est quelque chose qui n'est pas très régulier, étant donné que, d'après la conception française de la souveraineté, il ne peut y avoir deux souverainetés sur le même territoire en même temps; mais c'est là une réalité, une conséquence de la composition de la nation allemande, dont les différents peuples conservent encore en même temps le sentiment des traits qui les unissent et de ceux qui les séparent les uns des autres.

Quant aux pays plus ou moins décentralisés, M. Esmein répond que vraiment certains groupes, pour lesquels on a réclamé parfois ce droit propre à une représentation, la commune ou le département par exemple, exercent par leurs conseils élus une certaine part de l'autorité publique, mais cela n'est nullement contraire à l'unité de la souveraineté nationale, puisque cette parcelle d'autorité ils la tiennent d'une concession de la loi, c'est-à-dire de la souveraineté nationale elle-même. Mais les groupes ou classes qu'il s'agit de faire voter séparément, afin de constituer la représentation des intérêts, ne possèdent en eux-mêmes aucune fraction déterminée de la souveraineté; ils n'ont donc aucun titre à l'exercer, pas plus par leurs représentants que par eux-mêmes, et c'est de cela qu'il s'agit dans les Assemblées délibérantes et législatives. Il ne s'agit, en effet, que des associations libres ou des classes de personnes que rapprochent seulement leurs occupations communes ou similaires. Et de ce point de vue, on ne pourrait leur permettre d'exercer la souveraineté nationale une et indivisible, à moins de mettre ce principe fondamental de côté et de retomber dans un

état fédératif ou corporatif. C'est la plus forte observation que l'on fait, du point de vue théorique, contre la représentation des intérêts dans les Etats « non corporatifs », tout au moins tant que l'on croit à l'existence d'une volonté nationale, groupant celle des individus qui composent la nation. Pourtant, on ne se soucie pas beaucoup de cette idée purement métaphysique et c'est ainsi que, quoique la constitution du 3 juin 1927 proclame le faux principe de la souveraineté nationale, le projet de loi du parti libéral grec, concernant le Sénat, en prescrivant à l'Episcopat, aux Chambres de commerce, d'agriculture ou de travail, d'élire des sénateurs, n'entend point le prendre en considération¹.

§ 3. Parmi les publicistes, M. Carré de Malberg (*Théorie générale de l'Etat*, t. II, p. 367) semble être d'accord avec Esmein pour repousser la représentation des intérêts à cause de son incompatibilité avec le principe de la souveraineté nationale; M. Ch. Benoist (*Organisation du suffrage universel*, 1897, p. 30-31), bien qu'il admette que la représentation des intérêts peut être contraire à la doctrine de

1. Ces difficultés ne subsistent qu'autant que le Parlement politique ou professionnel est envisagé comme une représentation, autrement dit comme un mandataire de la souveraineté nationale. Il s'agit là d'une construction, d'une fiction juridique propre aux démocraties occidentales, et à laquelle on oppose, comme on sait, la théorie allemande de l'organe. Cette conception organique de l'Etat allemand est tout autre chose que la conception de la démocratie individualiste (v. Laband, *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*, I, p. 261 et s., avec une riche bibliographie; von Seydel, *Bayerisches Staatsrecht*, I, p. 350. G. Jellinek, *Allg. Staatslehre*, 1920, p. 582 et s., dit « que le peuple et la représentation nationale forment au point de vue juridique une seule unité », théorie qui se rapproche de celle de la Révolution française. Voir cependant les remarques que fait, à propos de la construction de Jellinek, M. Kelsen, *Allg. Staatslehre*, p. 316; cf. Vermeil, *La constitution de Weimar et le principe de la démocratie allemande*, Strasbourg, 1923, p. 329 et s.) Alors que l'existence de deux personnes juridiques, l'Etat et le représentant, est à la base de la théorie de la représentation, l'organe (Organ) est considéré comme faisant partie de la personne morale. Il n'est pas créé par elle, mais simultanément avec elle par les forces sociales qui ont présidé à la naissance et au développement de l'Etat. Ce dernier, dont le rôle consiste à contribuer, d'une façon quelconque, à créer ou à appliquer les règles étatiques (v. Kelsen, dans la *Revue du Droit public*, 1926, p. 629), naît spontanément, muni d'organes qui se constituent sous l'action des forces sociales. Le mode de nomination de ces organes et les fonctions de ceux-ci sont déterminés par les statuts, ou s'il n'en existe pas, par les coutumes qui se sont formées à l'intérieur de la collectivité (voir Michoud, *Théorie de la personne morale*, t. I, 1906, et la critique qui en a été faite par M. le doyen Larnaude, dans la *Revue du Droit public*, 1906, p. 576). D'après cette théorie, les représentants ne sont que des personnes naturelles désignées par le corps électoral en sa qualité d'organe de l'Etat.

la souveraineté nationale, se déclare prêt à sacrifier la seconde à la première. Ce qui est plus intéressant, c'est que M. Duguit fait une tentative pour concilier la théorie de la souveraineté nationale avec celle de la représentation professionnelle. Alors que, d'après M. Esmein, les divers collèges électoraux ne doivent être que des fractions du corps électoral tout entier et homogène et que, par conséquent, il faut logiquement que chaque fraction ait toutes les qualités de l'entier, c'est-à-dire se composer simplement des citoyens sans distinction de profession, M. le doyen de Bordeaux dont le nom reste attaché à la rénovation du droit public moderne, se livre à une analyse subjective et non pas objective de la volonté nationale (*L. c. t.* II, p. 596 et s. Cf. Hauriou, *Précis de droit const.*, 1925, p. 216 et s. Barthélemy et Duez, *Droit const.*, p. 287 et s.). Cette volonté nationale, explique-t-il, ne peut être que celle de vivre, la volonté d'assurer le maintien de tous les éléments constitutifs de la nation. Or, ces éléments ne sont pas seulement les individus, mais aussi les différents groupements. On assurera donc la représentation de la volonté nationale en faisant figurer au corps des représentants tous les éléments constitutifs de la nation, à savoir les individus et les groupements. Ainsi, d'après M. Duguit, loin d'être contradictoire avec le dogme de la souveraineté nationale, la représentation professionnelle en est au contraire la conséquence logique.

§ 4. Pourtant si l'on adopte la théorie de la souveraineté nationale sans essayer de l'adapter aux besoins du jour, il faut reconnaître qu'il est très difficile de substituer le groupement à l'individu et de concilier le principe de la représentation des groupements avec la théorie de la souveraineté une et indivisible de la nation. Par la consécration de la représentation des syndicats, on aboutirait à une sorte de fédéralisme qui est la négation même de la personnalité souveraine et indivisible de l'Etat. Nous parlons, bien entendu, de la théorie de la souveraineté, telle qu'elle a été conçue par la philosophie du XVIII^e siècle, sans vouloir entrer dans la discussion pour savoir si une nouvelle conception de celle-ci, plus conforme à l'évolution sociale contemporaine, n'eût pas été possible.

§ 5. En ce dernier cas, la souveraineté nationale serait toujours l'expression de la volonté de la collectivité, mais cette dernière serait peut-être envisagée autrement que comme une unité homogène et dont les parties doivent avoir toutes la même composition. Ne serait-il pas plus naturel, peut-être, de grouper les membres de la nation d'après les affinités professionnelles, qui les rapprochent chaque jour plus. plutôt que d'après les circonstances peut-être fortuites qui les ont fait vivre dans la même ville ou commune, sans que pour cela ils soient jamais réunis? (Duthoit, *Vers l'organisation professionnelle*, p. 293). D'ailleurs, rien ne prouve que le meilleur moyen pour dégager la volonté nationale soit le suffrage universel. Cela est tellement vrai que l'Assemblée Nationale de 1789 n'a pas eu un moment la pensée qu'en établissant le suffrage restreint et à deux degrés, elle violât le principe de la souveraineté nationale qu'elle avait solennellement proclamé. Est-ce que les membres d'un corps quelconque doivent être tous de même nature et non pas correspondre à des fonctions différentes? Oui, mais, en ce cas, il ne s'agit pas de la théorie telle qu'elle a été énoncée en 1789 et qu'elle est proclamée encore aujourd'hui dans plusieurs constitutions.

II. § 1. D'ailleurs, M. Duguit nie ouvertement le principe de la souveraineté nationale¹ en y substituant un autre

1. « Une masse énorme de faits, dit M. Duguit (*Les transformations du droit public*, p. 18), démontrent aujourd'hui que le dogme de la souveraineté nationale est en contradiction avec les transformations sociales et politiques qui s'accomplissent: d'autre part, il a perdu son efficacité et parfois même son action est nocive ». En effet, cette doctrine est aujourd'hui universellement reconnue et le principe de la souveraineté nationale est pour tout le monde un dogme faux.

Tous les théoriciens sont sur ce dernier point d'accord. C'est à titre d'exemple que nous citerons les opinions, les mots mêmes de quelques-uns d'entre eux. Ainsi M. Oppenheim, en parlant du rôle de cette théorie, surtout dans la science du droit international, fait remarquer (*International Law*, 3^e éd., 1920, t. I, p. 129) qu'il n'existe peut-être pas de conception dont la signification soit plus discutée que celle de souveraineté. C'est un fait incontestable que cette conception, depuis le moment où elle fut introduite dans la science politique jusqu'à aujourd'hui, n'a jamais eu une signification qui fût universellement reconnue ». A propos de l'imprécision même de cette idée, M. Duguit (*Traité de droit const.*, t. I, 1921, p. 402) considère ces discussions sur le sens et la portée du mot souveraineté comme purement insensées, et croit que les expressions souveraineté, pouvoir politique, pouvoir de domination sont synonymes. Quant à la souveraineté de la volonté nationale, ainsi que le fait observer le

d'origine plus réaliste et empirique, celui de l'interdépendance et de la solidarité sociale des classes et des services publics de l'Etat.

§ 2. Il s'agit d'une théorie empruntée à la sociologie, plus spécialement à M. Durkheim, qui dans *La Division du Travail* (éd. de 1902) dit que, pour qu'une nation vive, il est nécessaire qu'entre l'Etat et les individus « s'intercale

même auteur (*Les transformations du droit public*, 1913, p. 11), une pareille conception était un produit historique devant disparaître avec les circonstances qui lui ont donné naissance. Cependant, il n'en fut rien. Bien que la Révolution française, pénétrée des idées de la philosophie du XVIII^e siècle, fit disparaître le pouvoir royal, elle laissa subsister la notion de souveraineté, qui fut attribuée au lieu du roi à l'ensemble de la nation (v. Barthélemy et Duez, *Droit const.*, 1926, p. 60. Cf. Hauriou, *Droit const.*, 1929, p. 219). Plus tard, ce dogme de la souveraineté du peuple a pu survivre à la Restauration et inspirer le droit public français et plusieurs droits publics étrangers pendant le XIX^e siècle entier. En dépit des controverses doctrinales dont il fut l'objet, ce « faux dogme » comme le caractérisent en général les publicistes d'aujourd'hui (v. par exemple, M. Le Fur, dans la *Revue de droit intern. et de législ. comparée*, 1925, p. 78), continue à exercer sur le droit public une influence capitale. Malgré sa fausseté, il est vivant ou tout au moins exerce la même influence pratique comme s'il l'était. Ce dogme est celui qui, reconnaissant à la nation envisagée dans son unité, le pouvoir suprême dont dérivent tous les autres, forme la base même des constitutions modernes. Il correspond, en ce domaine, à l'idée de l'autorité détenue par la puissance publique. La nation, dit-on, sans aliéner sa souveraineté, doit en déléguer l'exercice à des mandataires, désignés, plus ou moins directement, par la majorité des citoyens investis de droits publics. Bien que cette notion soit vivement combattue en ce moment par plusieurs juristes, comme étant en opposition manifeste avec les faits de l'évolution sociale, et que M. Duguit, en particulier, ait démontré, d'une façon magistrale, que la notion d'un « service public » remplace progressivement celle de la souveraineté en droit public interne, on ne peut refuser quand même à cette dernière le mérite d'avoir, en droit interne, une justification. Même au nom de la notion du « service public », l'Etat exerce sur ses ressortissants et sur son territoire une autorité incontestable dont la perception d'impôts et l'obligation militaire sont, entre plusieurs autres, des manifestations tangibles.

La notion de la souveraineté n'est pas la même en droit allemand. Ainsi que l'on sait, d'après M. Jellinek (*Allg. Staatslehre*, éd. de 1905, pp. 409 et 566; cf. Saripolos, *La démocratie et l'élection proportionnelle*, 1899, t. II, p. 67 et s.), l'Etat est une personne juridique, sujet de la puissance publique, laquelle est un droit subjectif. Cette puissance publique, la *Herrschaft*, est une puissance sans conditions et sans limites, une puissance irrésistible. La souveraineté (*Souveränität*) est un caractère de la puissance publique, caractère que, d'après Jellinek, la *Herrschaft* peut ne pas avoir (c'est le cas des Etats non souverains), mais qu'elle a le plus souvent. Cette « puissance publique souveraine » est le droit de l'Etat de ne se jamais limiter que par sa propre volonté, de déterminer par conséquent comme il entend, l'étendue de son action, en un mot *das Selbstbeschraenkungsrecht*, autrement dit, le pouvoir d'auto-limitation la « compétence de la compétence » (*Kompetenz-Kompetenz*). De là il résulte que l'Etat, dont la *Herrschaft* est un droit subjectif, peut se soumettre volontairement au droit, il peut s'imposer une *auto-limitation*. Mais, en se limitant lui-même, il ne se détermine que par sa propre volonté et, tout en restreignant

toute une série de groupes secondaires qui soient assez proches des individus pour les attirer fortement dans leur sphère d'action ». Il s'agit donc de la solidarité sociale qui correspond à la communauté des besoins, de la solidarité sociale établie par la division du travail, résultant de la diversité d'aptitudes; « en effet, dit M. Durckheim, d'une part, chacun dépend d'autant plus étroitement de la société

l'étendue de son action, reste toujours souverain (v. L. Duguit, *La doctrine allemande de l'auto-limitation de l'Etat*, dans la *Revue du Droit public*, 1919, p. 161).

Comme on le voit, la souveraineté de la théorie allemande d'avant-guerre n'a rien à faire avec la théorie de la souveraineté nationale de la démocratie occidentale. Pourtant, malgré la guerre menée contre lui par les théoriciens ce pseudo-principe de la souveraineté du peuple exerce une telle fascination sur les esprits républicains que, non content de sa prédominance en Occident, il a été proclamé, après la guerre, en d'autres pays, l'Empire allemand y compris. En effet, alors qu'avant-guerre la souveraineté était considérée comme l'attribut de l'Etat, avec la Révolution allemande l'idée de la souveraineté populaire a prévalu. Aujourd'hui, si l'on examine les constitutions d'après-guerre, on trouvera ce principe formellement exprimé dans l'art. 2 de la constitution de Weimar (a), l'art. 1^{er} de la constitution autrichienne, le § 1 de la constitution tchécoslovaque, l'art. 2 de la constitution grecque, l'art. 2 de la constitution esthonienne, l'art. 2 aussi de la constitution finlandaise, le même art. des constitutions de la Lettonie, de la Lithuanie, de l'Irlande et de la Pologne, l'art. 3 de la constitution turque, les art. 33 et 42 de la constitution roumaine, etc.

D'après cette théorie tous les pouvoirs émanent de la nation et les assemblées représentent la volonté nationale. C'est une *factio juris* qui est pourtant tenue pour une réalité, et contre laquelle, entre autres théoriciens, le professeur G. Jèze proteste vigoureusement. « Parler, écrit-il (dans la *Festsache für Fritz Fleiner*, l'éminent constitutionnaliste suisse, p. 12, et dans la *Revue du Droit public*, 1927, p. 169) de volonté nationale et d'expression de la volonté nationale par les députés, ce sont des figures de rhétorique. La chose est encore plus évidente lorsqu'il s'agit des sénateurs... » (v. à ce propos le petit livre de M. J. Vèran, *Comment on devient député, sénateur, ministre*, Paris, 1924). « Par conséquent, dit M. Jèze (*l. c.* p. 173), la loi n'est pas l'expression de la volonté nationale attendu que cette volonté nationale est un mythe ». Notre maître, « disséquant les institutions sociales, réduisant les croyances à leurs éléments simples, recherchant ce qui se cache sous les abstractions », en d'autres termes par voie de la méthode réaliste, soumet à un examen rigoureux ce dogme qui, après avoir été accepté sans constatation sérieuse, continue à dominer le droit public des Etats modernes, et il arrive à démontrer d'une façon magistrale que (*l. c.* p. 176) la prétendue volonté nationale n'est qu'une formule vide de sens et, en ce qui concerne la loi, en contradiction avec la réalité. M. Kelsen n'est pas d'un avis trop différent quand il dit que « la Chambre des députés peut passer pour représenter le peuple » etc. (dans la *Revue du Droit public*, 1926, p. 643). En vérité, il y a des classes dirigeantes pour lesquelles la préten

a. Pourtant, la Constitution prussienne continue à parler d'organes. Ainsi par exemple, dans l'art. 3 : le peuple fait connaître sa volonté directement par la voie de plébiscite, indirectement par voie des organes constitués d'après la constitution, la Chambre des députés prussienne (*Landstag*) est qualifiée d'organe du peuple.

que le travail est plus divisé, et d'autre part, l'activité de chacun est d'autant plus personnelle qu'elle est plus spécialisée » (*Division du travail*, p. 140). C'est de cette interdépendance sociale que M. Duguit tire une règle de droit dont la conscience individuelle perçoit bientôt le caractère impératif et cela à raison du fait qu'un homme ne peut vivre à l'écart des autres. C'est une règle du droit

due « souveraineté nationale » ne sert que de prétexte pour se faire imposer au reste du peuple; des gouvernants qui, à raison surtout de leur force économique, imposent leur volonté aux gouvernés par la voie de leurs agents (Duguit, *Traité de droit const.*, I, 505 et s.). Sur le rôle des grands organismes économiques dans les démocraties modernes, voir C. Landauer, *Die Wege zur Eroberung des demokratischen Staates durch die Wirtschaftsleiter*, dans l'*Erinnerungsgabe für M. Weber*, II, p. 129 et s. Sur cette question, on pourrait donner une très large bibliographie, mais on n'en sent pas ici le besoin. On se bornera donc à quelques études citées au choix parmi les meilleures dans ce genre : J. Austin, *Lectures on Jurisprudence*; H. Berthélemy, *Le fondement de l'autorité politique*, dans la *Revue du Droit public*, 1915, p. 682; Hereshoff Bartlett, *The Sovereignty of the People*, dans *Law Quart. Review*, octobre 1921; Chénon, *Théorie catholique de la souveraineté nationale*, Paris, 1898; Coker, *The Attack upon State Sovereignty*, dans Merriam, Barnes, etc., *Political Theories, Recent Times* (1925), ch. 3; E. Crosa, *Il principio della sovranità popolare dal Medio Evo alla Rivoluzione francese*, Milan, Turin, Rome, 1915; F. Delaisi, *Les contradictions du monde moderne*, Paris, 1925 (p. 305 et s.); M. Denis, *Le droit divin et la souveraineté populaire*, Paris, 1906; L. Duguit, *Souveraineté et liberté*, Paris, 1922; voir aussi son *Traité de droit const.* t. I, 1928, p. 408 et s.; L. Le Fur, *L'Etat, la souveraineté et le droit*, dans *Zeitsch. für Völkerrecht*, 1906, p. 13 et s.; du même auteur : *La souveraineté et le droit public*, dans *Revue du Droit public*, 1908, p. 412 et s.; M. Hauriou, *Etudes constitutionnelles. La souveraineté nationale*, dans le *Recueil de l'Académie de législation de Toulouse*, 1912; H. Heller, *Die Souveränität, ein Beitrag zur Theorie des Staats- und Völkerrechts* (fasc. 4 des éditions de l'Institut für ausländisches öffentl. Recht und Völkerrecht), Berlin, 1927; G. Jèze, *Le dogme de la volonté nationale et la technique politique*, dans la *Festgabe für Fr. Fleiner zum 60^{ten} Geburtstag*, p. 9 et s., et dans la *Revue du Droit public*, 1927, p. 165 et s.; H. Kelsen, *Hauptprobleme der Staatslehre* (voir p. 162 et s. une analyse des différentes constructions théoriques justificatives de la « volonté nationale »); H. Laski, *Studies in the Problem of Sovereignty*, Yale University Press, 1917; du même auteur : *Authority in the modern State*, Yale University Press, 1919; du même auteur : *The Theory of Popular Sovereignty*, extrait de la *Michigan Law Review*, janvier 1919; du même auteur : *The foundations of Sovereignty and other Essays*, New-York, 1921; du même auteur : *International Government and National Sovereignty*, dans *The Problems of Peace*, 1926, p. 288-312; A. D. Lindsay et J. Laski, *Symposium Bosanquet's Theory of the General Will*, 1928; J. Mattern, *Concepts of State, Sovereignty and International Law, with special reference to the juristic Conception of the State*, Baltimore, 1928; Michoud, *La théorie de la personnalité morale*, 1^{re} partie, 1905; H. Mulert, *Die Rechtsnatur der modernen Volksvertretung*, th. Greifswald, 1912; V. E. Orlando, *Du fondement juridique de la représentation politique*, *Revue du Droit public*, III, p. 39 et s.; S. Panunzio, *Syndicalisme et souveraineté*, dans *Le Mouvement socialiste*, 1913, II, p. 59 et s.; N. Politis, *Les nouvelles tendances du droit international*, Paris, 1927, p. 18 et s. : La notion de la souveraineté en droit international à l'heure actuelle; Ricker, *Die rechtliche Natur der modernen Volksvertretung*, 1893; N. N. Saripolos, *L'idée de la souveraineté du peuple*, Athènes, 1900 (en grec); Villey, *La souve-*

qui, s'imposant également aux gouvernements et aux gouvernés, crée un état de droit objectif impliquant tout à la fois des devoirs et des pouvoirs objectifs : devoirs objectifs de respecter les actes déterminés par un but de solidarité et de contribuer à accroître cette solidarité ; d'autre part, pouvoirs objectifs d'accomplir librement les obligations que cette solidarité impose. C'est sur ces notions que M. Duguit (*L'Etat, les gouvernants et les agents*, Paris 1903, p. 215-235) fait modeler les traits originaux d'un système représentatif nouveau. Ceci repose sur l'idée que l'évolution démocratique a bien pour conséquence de faire passer la force politique entre les mains du plus grand nombre, mais en même temps, que les nouveaux gouvernants, pour être plus nombreux, ne sont pas astreints à d'autres obligations que les divers détenteurs possibles de la plus grande force. Etant soumis au devoir d'employer cette force dans un but de solidarité, ils doivent, eux aussi, s'organiser de façon à pouvoir exécuter les charges qui leur sont imposées. Ainsi la représentation est précisément la solution d'un problème qui consiste dans le nombre, toujours, augmentant dans les démocraties, de ceux qui participent à l'exercice de la chose publique. Dans cet ordre d'idées, la représentation n'est à vrai dire qu'une des manifestations de la division du travail, mouvement qui s'accroît au fur et à mesure que le progrès technique avance et augmente ; le représentant est un individu solidaire de son électeur de par le besoin, commun à tous les deux, de maintenir la force publique qui leur appartient, et de par l'appui qu'ils se prêtent et les services qu'ils se rendent. Donc cette solidarité que nous appelons représentation, est l'expression de relations de fait incontestables entre électeurs et élus. « Dans ce qu'on appelle la représentation politique, dit M. Duguit (*l. c.* p. 220), il n'y a pas un contrat, une situation juridique subjective, il y a un groupement social particulier impliquant, comme tout groupement social, un état de droit

raineté nationale, son fondement, sa nature et ses limites, *Revue du Droit public*, 1904, p. 5 et s., etc. Cf. J. Andrassy, *Kriticki pogledi na teoriju o narodnoi suverenosti*, Zagreb, 1927 ; E. Pujol, *Essai critique sur l'idée de la délégation de la souveraineté*, th. Toulouse, 1911.

objectif, il y a pour tous ceux qui participent à cette association une série de devoirs et de pouvoirs objectifs impliqués par la règle du droit dont elle est le fondement. Ainsi la représentation a vraiment une nature juridique, puisqu'elle est un groupement social naturel, c'est-à-dire répondant réellement à un devoir social». Tout cela pour la représentation en général.

En ce qui concerne maintenant le meilleur moyen pour assurer la représentation, autrement dit la solidarité qui doit exister entre les groupes des gouvernants, M. Duguit se déclare pour le système professionnel. « Le Parlement, dit-il (*l. c.* p. 228), forme le groupe représentatif; dans l'intérieur de ce groupe, les divers éléments seront disposés de façon qu'ils correspondent le plus exactement possible aux éléments représentés, afin que les forces publiques soient portées à leur maximum d'intensité et de rendement. » On ne saurait nier que l'interdépendance sociale et économique est plus étroite entre deux travailleurs exerçant la même industrie qu'entre deux habitants de la même ville. (E. Martin Saint-Léon, *L'organisation professionnelle*, 1905, p. 32).

III. § 1. Une autre théorie sur laquelle la représentation des intérêts pourrait, à notre avis, s'appuyer, est celle de la conception de la loi, comme produit social, d'après M. Dicey. La loi, selon la définition du maître anglais, n'est que l'expression d'un ensemble de croyances, de convictions, de sentiments, de préjugés, fortement enracinés, qui, pris ensemble, forment l'opinion publique d'une période et d'un pays déterminés. Dès lors, si la loi est bien l'expression des nécessités et des besoins généraux du pays, tels que le courant prédominant de l'opinion publique les entend, il en résulte comme constatation que la science politique, qui est une science d'observation, doit être nourrie de faits (v. Deslandres, *La crise de la science politique*, dans *la Revue du Droit public*, 1900, t. XIII, p. 13); car c'est seulement l'enseignement fourni par ces derniers qui peut permettre à la politique d'éviter une erreur dont les événements ne tarderaient pas à montrer le danger. « Les lois donc, dit M. Dicey (*Leçons sur les rapports entre le Droit et l'Opinion*

publique en Angleterre, au XIX^e siècle, traduction française par Albertine et G. Jèze, Paris 1906, p. 5), qui seront votées ou tout au moins qui seront mises en vigueur, doivent être des lois qui ont les préférences du peuple. » A ce qui ne paraît pas douteux, M. Dicey ajoute : « C'est absolument impossible de prédire, en vertu de quelque principe, à priori, quelles sont les lois que le peuple d'un pays désirera, à une époque donnée, faire voter ou mettre en vigueur. »

§ 2. Donc, pour atteindre ce but, faire connaître les véritables préférences du peuple, il n'y a qu'un moyen, celui de s'adresser au peuple lui-même, à ses représentants naturels, à ceux qu'il s'est choisis lui-même, en toute connaissance de cause parce que dans une sphère restreinte, c'est-à-dire aux présidents des groupes et des syndicats librement formés et dont le rôle essentiel consiste précisément à assurer et à sauvegarder les intérêts des membres de leurs groupements et de toute la profession respective. Au lieu de recourir à un intermédiaire, forcément incompétent, il est préférable, dit-on, de confier directement aux intéressés eux-mêmes le soin de faire connaître leurs préférences au point de vue de *lege ferenda*. M. Dicey, il est vrai, ne parle pas d'une représentation professionnelle, mais elle peut bien ressortir de sa théorie qui, élaborée en dehors des conceptions métaphysiques, tend à adapter l'action politique à la vie réelle. Une telle justification de la représentation professionnelle serait fondée sur des raisons sociologiques, dont on ne peut pas se passer. « Il ne me paraît pas possible, écrivait autrefois M. Larnaude (dans la préface à M. Deslandres, *La crise de la science politique*, Paris, 1902, p. 6), de se passer de la sociologie, ni dans le droit privé ni dans le droit public. Il ne me paraît pas possible, suivant le mot d'Auguste Comte, de « discuter abstraitement sur le régime politique sans penser à l'état corrélatif de la civilisation ». En un mot, il y a un lien intime entre tous les phénomènes de la vie sociale, qu'ils soient religieux, moraux, économiques, politiques. Ainsi donc, une institution juridique peut trouver sa raison d'être dans l'évolution économique, des nécessités de laquelle elle n'est que l'expression formulée par le raisonnement juridique; c'est ce que ce dernier va engendrer, lorsqu'il

sera fécondé « par l'interrogation constante de nos traditions, de notre tempérament national, qui est, lui aussi, un produit de l'histoire » (Larnaude, *l. c.*, p. 7). C'est cette théorie de l'adaptation de l'évolution politique à l'évolution économique, théorie d'après laquelle le droit positif n'est et ne doit être que le produit des nécessités sociales, qui nous fournit l'explication de l'origine du droit en même temps qu'elle nous révèle les buts qu'il doit poursuivre. Ces buts consistent, d'après M. Tanon (*L'évolution du droit et la conscience sociale*, p. 159), dans la « détermination des rapports obligatoires de coexistence et de coopération des hommes entre eux, en accord avec leurs intérêts individuels et collectifs et avec les idées de justice fixées dans la conscience sociale ». Ce sont également des raisons sociologiques qui justifieraient l'orientation vers la représentation professionnelle.

§ 3. Ainsi donc, le changement de la composition économique de la société doit, dit-on, comporter modification de la représentation actuelle, d'autant plus que les théoriciens soutiennent que l'élection politique est inefficace pour donner au Parlement la compétence nécessaire à remplir le rôle qui lui convient. Une fois reconnu que ces plaintes sont, tout au moins en partie, bien fondées, on suggéra et on suggère encore aujourd'hui d'introduire à côté du principe sur lequel est basé le Parlement actuel un second principe, celui de la représentation du peuple d'après la division du travail. La démocratie économique trouverait ainsi sa place à côté de la démocratie politique¹. Nous avons vu déjà l'évolution de ce mouvement jusqu'à la guerre et nous avons passé en revue dans le présent chapitre les fondements juridiques ou sociologiques que la représentation des intérêts peut avoir. Mais, pour pouvoir nous fixer sur la question de savoir si le système en question peut réellement ou non suppléer aux défauts du système en pratique actuellement, nous allons maintenant examiner les avantages que l'on attribue au premier, les plaintes que ses partisans portent systématiquement contre la représentation en vigueur, les

1. Voir Max. Leroy, *Pour gouverner*, Paris, 1918. En Angleterre, l'école dite Guild-socialist, professe une théorie sociale analogue. Cf. l'étude de G. D. H. Cole, *Guild Socialism Restated*, Londres, 1928.

défauts que les partisans de celle-ci reprochent à la représentation professionnelle, pour finir par exprimer notre opinion, que loin d'être un remède infaillible aux imperfections et aux vices du régime parlementaire, une Chambre législative professionnelle ne saurait qu'aggraver le malaise gouvernemental de nos sociétés modernes.

CHAPITRE IV

Les avantages et les inconvénients d'une représentation professionnelle souveraine.

- I. § 1. Quelques-uns des arguments pratiques en faveur de la représentation professionnelle. — § 2. Arguments théoriques en faveur de la représentation des intérêts; insuffisance du système représentatif actuel; le Parlement actuel et la « volonté nationale ». — § 3. Principaux griefs contre la représentation politique actuelle et leur examen : a) Domination de la loi du nombre et tyrannie de la majorité; b) L'antagonisme des partis et ses conséquences; c) La suprématie de la politique sur la technique. Rôle du technicien dans la confection des lois et le Parlement des « compétences ».
- II. § 1. Le malaise parlementaire et deux importantes constatations. — § 2. Rôle du technicien en tant que « conseil parlementaire ». — § 3. Les idées de MM. Smets, Speyer et autres à propos de la collaboration des « compétences » à la confection des lois.
- III. *Inconvénients qu'auraient présentés l'élection et le fonctionnement d'une Chambre professionnelle souveraine.* — § 1. Incompétence des « compétences » sur tout ce qui ne serait pas de leur compétence. — § 2. Un argument de M. Speyer et les compétences « politiciennes ». — § 3. Inconvénients et difficultés se rapportant au stade d'avant l'élection : a) Représentation des intérêts d'un peuple, outre les intérêts professionnels; b) Difficulté à donner à chaque communauté d'intérêts une représentation distincte; c) Sur le but théorique des élections; d) Différents systèmes de représentation professionnelle et de classification des intérêts; e) Les idées de M. Lavergne. — § 4. Difficultés et inconvénients se rapportant à la phase de la désignation des délégués. — § 5. Difficultés et inconvénients se rapportant au fonctionnement d'une Chambre professionnelle souveraine : a) Rapports entre les deux Assemblées; b) La Chambre professionnelle en elle-même. La lutte des classes. Opposition de l'esprit démocratique à l'esprit professionnel. La formation de la volonté de l'Etat corporatif. La tyrannie d'une oligarchie économique. Les intérêts généraux et les intérêts des groupements.
- IV. § 1. Appréciation générale de la représentation professionnelle. — § 2. Conditions dans lesquelles elle peut s'appliquer; les deux solutions. — § 3. Sur les idées de M. Lavergne. — § 4. Rôle d'une quasi-représentation professionnelle dans la démocratie contemporaine.

Les partisans de la représentation des professions trouvent qu'elle présente à l'égard du système représentatif, aujourd'hui en pratique, des avantages considérables. De l'autre côté, ses adversaires s'efforcent de démontrer que, malgré les défauts que présente le parlementarisme actuel,

il n'existe pas de système meilleur que lui¹ et que la représentation professionnelle présente tant de difficultés d'ordre théorique et pratique que, en la pratiquant, on aboutirait au chaos étatique et à l'anarchie. Nous tâcherons de donner une idée des arguments aussi bien des uns que des autres en laissant le lecteur libre de conclure tout ce qui est à conclure d'une pareille discussion.

I. § 1. Les avantages présentés par la représentation professionnelle sont, d'après ses partisans, très nombreux (v. de Benoit, *l. c.*, p. 71 et s.). L'un d'eux consiste en ce que les électeurs, comme il s'agira de leurs intérêts professionnels et non seulement des intérêts généraux, ne s'abstiendront plus des élections ainsi que c'est le cas fréquent de nos jours. Ils accourront, au contraire, vers les urnes, chacun votera à sa place dans ce groupe ou dans un autre, et les résultats du scrutin seraient de la sorte plus conformes à la volonté du peuple. C'est pour la même raison, dit-on, que l'intérêt que l'électeur portera aux élections sera beaucoup plus vif et que le honteux marchandage électoral, d'une pratique générale aujourd'hui, ne trouvera plus un milieu favorable pour y être exercé; ainsi les élections seront moralisées et deviendront plus dignes de ce nom. Puis, des compétences, presque rien que des compétences, entreraient dans le Parlement et, comme conséquence immédiate de leur entrée, des lois techniquement meilleures seraient votées. Mais tout cela ne constitue pas les raisons principales sur lesquelles les partisans de la représentation des intérêts s'appuient pour condamner le système représentatif actuel. Il ne s'agit là que d'avantages pratiques qui résulteront de l'application du nouveau système représentatif.

§ 2. Mais la raison principale de la supériorité de ce dernier doit être trouvée dans l'insuffisance et les dangers que présente le système actuel, tout au moins d'après ce que soutiennent ses adversaires. L'argument le *plus courant* contre lui consiste en ce que le Parlement actuel, en dépit de sa base théorique, ne représente point la volonté nationale et

1. D'après J. Stuart Mill (*Le régime représentatif*, ch. III, p. 83) « le type idéal d'un gouvernement parfait ne peut être que le type représentatif ».

que, en raison de son organisation, il ne peut jamais la représenter; ce qui est parfaitement vrai, étant donné que d'après la moyenne des constitutions des républiques démocratiques, il n'existe pas de volonté nationale au point de vue juridique et qu'une volonté nationale unique est une chose qui doit être traitée de chimère (Kelsen, *l. c.*, p. 358). Mais la démonstration que la volonté du Parlement n'est pas la volonté populaire ne peut être opposée au principe parlementaire que dans la mesure où l'on essaie de légitimer ce principe par voie de la fiction de la représentation. Pourtant, ainsi que M. Kelsen (p. 344) le démontre, le parlementarisme peut être justifié sans qu'il y ait eu recours à elle ou à une autre fiction. Le succès sans pareil de cette institution ou plutôt de ce régime dans l'histoire constitutionnelle du xix^e et du xx^e siècles, ne peut pas être attribué tout simplement à la croyance à une pareille construction, si facile à détruire que la théorie de la représentation du peuple par le Parlement. La valeur et l'importance objective d'une institution sociale, il ne faut pas l'identifier au sens subjectif de celle-ci, sens que lui ont donné, en partant de n'importe quelles bases politiques, ceux qui s'y intéressaient (Kelsen, *l. c.*, p. 358-59).

§ 3. Outre ce point, il y a plusieurs griefs que les partisans de la représentation des intérêts élèvent contre le régime actuellement en vigueur; on pourrait les résumer dans les trois suivants : a) il consacre la domination de la loi du nombre¹, alors que la véritable justice sociale exige la représentation des citoyens non seulement suivant leur force numérique, mais aussi en raison de l'influence qu'ils exercent, en groupes, sur la vie économique d'un pays déterminé. L'Etat ne doit pas envisager les individus en eux-mêmes. C'est bien cette « règle monstrueuse du nombre brutal² » qui impose dans le gouvernement parlementaire la tyrannie de la majorité³ et expose les minorités aux excès de celle-

1. E. Banning, *La révision*, p. 10 et 11.

2. P. de Hauleville, *Etude sur le Sénat*, p. 9.

3. Prins, *La représentation*, p. 19; *L'esprit du gouvernement démocr.*, p. 152. Cf. H. Lambert, *L'organisation du suffrage universel et la représentation des fonctions sociales (théorie et formule)*. Extrait de la *Revue polit. et parlem.*, avril 1909, p. 6 : la représentation unique du nombre, qui équivaut, en somme, à la consécration électorale de la primauté de la force sur le droit, est contraire à la justice.

ci; b) il porte à l'extrême les inconvénients de l'antagonisme des partis, et il ne permet pas aux intérêts légitimes de se faire valoir; enfin, c) il tient loin du Parlement les spécialistes, les compétences ou, tout au moins, il n'en favorise pas l'entrée dans celui-ci.

Il y a, à coup sûr, une grande part de vérité dans ces griefs, mais on ne pourrait pas les admettre comme exacts dans leur ensemble. C'est ce que nous verrons, en examinant chacun de ceux-ci : a) en ce qui concerne le premier, la majorité dont on y parle, c'est la majorité des électeurs, la majorité de leurs opinions. Ainsi qu'on l'admet en général, elle est l'expression de la « souveraineté nationale »; par conséquent, le pouvoir qui en résulte n'ayant ni limites ni tempérament, les adversaires du système actuel prévoient par le raisonnement qu'il deviendra, un jour ou l'autre, tyrannique; ils y ajoutent que, étant donné que les hommes les plus éclairés ne forment nulle part la majorité de la nation, on pourrait aboutir un beau jour à la « domination des masses incompetentes¹ ». Puis, dit-on, ces majorités sont variables et leur inconstance, à laquelle on ne peut pas remédier, peut présenter des dangers. Le déplacement d'une voix seule transférera le pouvoir, un pouvoir absolu, d'une moitié de la nation à l'autre, et nulle institution, si nécessaire qu'elle soit, ne peut se mettre à l'abri des effets de changements de ce genre. De plus, cette majorité, fait-on remarquer, n'a qu'un caractère factice, sa décision étant toujours soumise aux conditions et aux restrictions plus ou moins arbitraires du suffrage. Cette dernière remarque est bien plus exacte que les autres, mais elle n'est pas propre au système de représentation politique seul. En effet, s'il n'existe pas de mode de vote qui soit exempt d'arbitraire, il ne reste pas, ainsi que le dit M. Smets (*l. c.* p. 205), moins vrai que cet élément d'arbitraire ou, si l'on préfère, de convention est inhérent à toutes les institutions politiques; ce ne serait pas en les compliquant qu'on pourrait l'en éliminer.

Quant à l'inconstance des majorités, il ne faut pas en exagérer l'importance. Les oppositions entre les partis ne sont

1. Prins, *L'Esprit du gouver. démocr.*, p. 190.

pas, en vérité, aussi radicales que les adversaires du système le soutiennent. Dans un pays donné, à un moment donné, les points sur lesquels les différents partis sont d'accord, sont beaucoup plus nombreux que les points sur lesquels les opinions diffèrent. La tyrannie de la majorité sur les minorités n'est pas, elle non plus, aussi redoutable qu'elle le paraît à première vue. Le cas de cette moitié plus un qui traiterait comme un troupeau d'esclaves l'autre moitié moins un, ne s'est jamais présenté, si ce n'est dans les constructions abstraites et extravagantes des théoriciens. Une grande majorité donne infiniment plus d'assurance et de confiance en soi qu'une petite. D'autre part, les résistances de l'opposition ne vont pas sans se faire sentir. Puis, il existe toujours un certain nombre d'électeurs qui sont prêts à faire défection au cas où le parti au pouvoir franchirait les limites de son programme minimum, et ces électeurs deviendront d'autant plus nombreux que la limite sera plus largement dépassée; leur nombre pourra devenir assez grand pour que, tôt ou tard, le parti paye ses imprudences de la perte du pouvoir. On comprend donc qu'il y a des motifs sérieux pour que le gouvernement n'abuse guère de la majorité qu'il possède.

b) En ce qui concerne le *second reproche* que l'on fait au système représentatif actuel, on a souvent condamné le rôle que les partis politiques exercent dans la vie publique; il convient pourtant d'avoir en vue que le jeu des partis est lié au mécanisme du parlementarisme (v. H. Speyer, *La réforme du Sénat*, p. 71); et que, par conséquent, il faudrait renoncer à celui-ci pour y mettre fin. Les inconvénients de l'antagonisme des partis sont sans doute plusieurs fois déplorables; comme le dit M. Hauriou (*l. c.* p. 104), en démocratie et en régime représentatif, on ne doit pas gouverner pour son parti; on doit gouverner pour le bien public. Tel est l'idéal; malheureusement, dans la pratique, les hommes d'Etat les plus patriotes sont obligés d'accorder des satisfactions à leurs amis. C'est un des vices du système. Puis, un autre reproche du même genre que les partisans de la représentation des intérêts font aux partis politiques, c'est de faire « prédominer des principes abstraits sur des faits

concrets » (Prins, *L'Esprit*, p. 156. Cf. L. Dumas, *La représentation des intérêts*, dans la *Revue de Belgique*, XLV, 1913, p. 615), et, par suite, de représenter mal les intérêts sociaux. Le député, dit-on, ne représente que son parti, c'est-à-dire certains courants politiques abstraits (Prins, *L'Esprit*, p. 20 et 21; cf. du même, *Le suffrage mieux organisé*, *Revue de Belgique*, XLIV, 1912, p. 761). Est-ce que cela est exact? On ne le pense pas; le député est bien le représentant du parti auquel il appartient, en même temps que de tous les groupes, de tous les désirs, de tous les appétits et de tous les mécontentements qui ont contribué à ce qu'il fût élu (F. de Laveleye, *Le gouvernement dans la démocratie*, t. II, p. 86). Le parti, ensuite, ne se confond pas avec l'ensemble de quelques principes abstraits; rien n'est plus complexe que lui; son programme évolue suivant les nécessités du moment, et c'est justement grâce à ces transformations que les partis, avec une déconcertante vitalité, se perpétuent à travers les circonstances les plus diverses. Un défaut, en même temps qu'un avantage des partis politiques, consiste en ce qu'ils ne représentent pas exactement et exclusivement les intérêts dits sociaux. Ils en sont, certes, les représentants, mais en même temps que d'autre chose, et il peut arriver que les mêmes intérêts soient plus ou moins représentés par plusieurs partis et même par tous à la fois. Il s'ensuit qu'avant d'être défendus au Parlement par les députés, les intérêts sociaux ou corporatifs ou professionnels ont déjà dû remporter une première victoire, consistant à obtenir leur admission dans le programme d'un parti, ou l'appui d'un ou de plusieurs membres de ce parti. Les partis, qui étendent leur organisation sur tout le pays en se faisant recruter dans les classes les plus diverses, atténuent ainsi les conflits d'ordre local ou social en les traversant, en quelque sorte, et en maintenant vivant le sentiment de l'unité du peuple.

c) Enfin, on se plaint souvent de la « suprématie de la politique sur la technique ». En effet, les politiciens sont recrutés, en très grande majorité, dans des professions non productrices, et leurs préoccupations dominantes ne sont pas d'ordre économique. C'est un des grands défauts du parlementarisme actuel. Pourtant, M. Prins qui est bien

de ceux qui s'en plaignent (*L'Esprit*, p. 171), ne va pas jusqu'à réclamer un parlement qui ne serait qu'une assemblée de spécialistes et de techniciens; ce serait un péril, dit-il, de donner au Sénat, assemblée législative, un caractère technique. Ce serait un péril, parce que le rôle du technicien n'embrasse pas la tâche tout entière du législateur. Ce dernier n'a pas seulement à rédiger les lois, mais aussi à leur donner l'autorité qui les fait respecter, et le technicien n'est pas à même de le faire s'il n'a lui-même une autorité qui ne peut venir de ses connaissances spéciales (v. *Société d'Etudes sociales et politiques, La Révision de la Constitution belge*, II, 97, le 23 août 1892). Par conséquent, en matière législative, le conseil du technicien ne doit pas nécessairement l'emporter, car il entre dans la décision bien d'autres éléments. Les apprécier après les avoir confrontés avec ce conseil, c'est la vraie fonction du législateur et non du technicien, car ces éléments-là, le technicien est souvent l'homme le plus mal placé pour les bien apercevoir. Puis, dans un parlement de spécialistes, pour chaque question, il n'y aura que quelques hommes compétents, alors que tous les autres, qui d'ailleurs en cas de dissentiment l'emporteront par le nombre, ne voteront que comme dans le parlement d'aujourd'hui, même encore pis, parce que, en tant que « compétences » exclusives, ne posséderont pas cette instruction assez générale qui caractérise les parlementaires d'aujourd'hui (v. Smets, *l. c.* p. 218. Cf. Pierre Cot, *Les avocats et les universitaires dans la politique*, *Revue pol. et parlem.*, t. 123, 1925, 202 ss.).

II. § 1. Tout cela peut être plus ou moins vrai. Pourtant, on ne saurait nier l'existence d'un malaise dans le parlementarisme d'aujourd'hui, et on ne se met d'accord que pour constater deux faits importants, les suivants : 1° L'ignorance plus ou moins grande que l'on rencontre chez une grande part des parlementaires, autrement dit des gouvernants, à propos des questions économiques et sociales; c'est justement cette ignorance qui peut fournir l'explication « du flux et reflux » incessant, pour nous servir de l'expression de M. B. Lavergne (*L'Année politique française et étrangère*, mars-mai 1926), des décisions politiques, des improvisations

successives et contradictoires; il n'y a pas longtemps que deux publicistes des plus éminents, MM. Politis et Berthélemy (séance de l'Institut international du Droit public du 22 octobre 1928, v. la *Revue du Droit public*, 1928, pp. 782, 784), n'eurent pas de difficulté à dire, le premier, que le parlement ne représente jamais qu'une minorité et qu'il a voté parfois des lois qui ont heurté le sentiment général; le second, que « les Parlements sont incapables de voter des textes satisfaisants et qu'il faut réduire leur rôle à émettre des opinions, le soin de rédiger les textes nécessaires devant être confié à de plus compétents qu'eux. » C'est un fait général, que la rédaction et l'appropriation des lois modernes sont en manifeste décadence par rapport à celles du début du régime parlementaire; cela tient à la complexité des circonstances que le législateur affronte aujourd'hui. 2° Le fait que, malgré leur importance énorme, les corps sociaux ne sont pas intégrés dans l'Etat qui ne connaît que les individus.

§ 2. Il est donc nécessaire qu'outre ces derniers, les premiers aient aussi une voix et fournissent les « compétences » qui puissent suppléer à l'ignorance des parlementaires, car il n'est pas douteux que les spécialistes, les « compétences », peuvent donner à la Chambre législative d'utiles conseils. Mais nous ne croyons pas nécessaire pour cela qu'ils y siègent eux-mêmes, car ils peuvent donner les conseils en question aussi bien du dehors. Ce n'est pas tant aux débats et au vote qu'ils devraient participer qu'à l'élaboration des projets de loi. Ils se borneraient à apporter à la chose publique la documentation de leurs compétences, leurs méthodes d'examen objectif des faits et d'appréciation des mesures à prendre.

§ 3. Mais cette possibilité d'avoir le concours des « compétences », doit être organisée, systématisée, assurée quant au sérieux, à l'impartialité et à la conformité à la réalité de ces conseils. S'il y a bien une réforme à souhaiter, dit en parlant de la réforme du Sénat belge M. Smets, c'est la création de commissions spéciales, composées de parlementaires et de techniciens étrangers au pouvoir législatif, qui auraient pour mission de rédiger les textes sur lesquels s'ouvriraient

les débats dans le parlement et de les réviser en unité entre la première et la seconde lecture (*l. c.* p. 218). M. le professeur Speyer fait sur le même sujet des suggestions légèrement différentes de celles du professeur Smets, on pourrait dire un peu plus hardies (*La réforme du Sénat*, p. 56); mais aussi bien les unes que les autres ne comportent que des idées générales sans aucune précision d'application, si ce n'est la création de commissions mixtes.

III. Quoiqu'il en soit de cette question, qui nous occupera plus loin, ce que nous tenons à faire remarquer, c'est que, ainsi qu'on le voit, les adversaires d'une Chambre législative professionnelle ne doutent point de l'utilité des « compétences » dans l'élaboration des projets de loi; au contraire, ils préconisent, eux-aussi, cette collaboration des parlementaires et des techniciens, mais ils sont loin d'admettre que les représentants des professions doivent se constituer en Parlement souverain.

Quelles sont les raisons pour lesquelles une Chambre législative professionnelle serait impraticable? Il y en a plusieurs, dont nous tâcherons d'exposer tout au moins quelques-unes.

§ 1. En premier lieu, quant au principe lui-même, les « compétences » dont le nouveau parlement serait composé, finiraient, ainsi que nous l'avons dit plus haut à propos du grief de la « suprématie du politique sur le technique », par se montrer, dans une assemblée législative, incompétentes sur toutes les questions, celles de leur « compétence » exceptées.

§ 2. Puis, une grande question va se poser : comment et où recruter les compétences ? Faut-il en exclure les « politiciens » et dans quelle mesure? « Ceux qui proclament qu'il faut écarter tous les politiciens du parlement, pour confier le pouvoir aux spécialistes, versent, d'après M. Speyer (*l. c.*, p. 60), dans une singulière contradiction : ils élèvent à la hauteur d'un principe « ce sophisme véritablement comique », selon lequel il faudrait faire appel aux spécialistes en toute matière, sauf en politique, les hommes qui se sont spécialisés dans la gestion des affaires publiques devant, à les entendre, être systématiquement exclus de celles-ci ». Cela suppose

bien entendu que, d'après M. Speyer, on ne peut pas être spécialiste et posséder en même temps des notions générales et encyclopédiques avec un caractère plus ou moins souple, ainsi que c'est le cas pour la plupart des « politiciens » d'aujourd'hui. Qu'il y ait des hommes qui, à force d'études et de pratique plus ou moins longue, se soient spécialisés dans la politique, on ne le met pas en doute; mais cela n'empêche pas qu'un spécialiste devienne peu à peu un « politicien ». D'ailleurs, c'est ce qui se passe tous les jours dans les Chambres actuelles; si l'on examine leur composition, on verra qu'il existe d'abord des compétences de toute autre sorte que de la politique proprement dite. et qu'ensuite, quant aux « compétences politiques », elles se forment toujours dans les Chambres mêmes. En effet, il y a dans toutes les Chambres du monde des « compétences » plus ou moins médiocres¹, mais qui ne sont pas indispensables au travail législatif, telles que les centaines d'avocats, de médecins, de riches rentiers n'ayant absolument aucune spécialité, et qui pourtant font, très bien ou très mal, cela n'importe qu'au peuple. de la politique, qui se présentent même comme « ceux qui se sont spécialisés dans la gestion et l'étude des affaires publiques ». Cette fameuse spécialisation, acquise dans la plupart des cas aux dépens du public, il est, croyons-nous, possible de l'acquérir même pour d'autres « compétences », plus nécessaires à la Chambre, les compétences professionnelles qui ne sont presque jamais dépourvues de vastes connaissances encyclopédiques. Si donc une Chambre professionnelle ne peut aboutir à rien, ce ne sera pas parce qu'elle ne contiendra pas la foule des « politiciens » d'aujourd'hui. Dans une Chambre des professions, ces derniers n'auront d'autre place que celle des représentants de leur profession.

§ 3. Mais il y a d'autres raisons qui rendent une telle Chambre impraticable et qui peuvent se distinguer en tant

1. V. sur le bas niveau que représente au point de vue de valeurs le parlement d'aujourd'hui, ce que dit M. Bryce, *Les démocraties modernes*, t. II, ch. LVIII; c'est une vérité, dit M. Benoist (cité par J. Barthélemy. *La crise de la démocratie*, p. 55), que la valeur du personnel parlementaire s'abaisse depuis cinquante ans, un peu plus à chaque renouvellement. Depuis une douzaine d'années, il semble difficile de tomber plus bas, et, pourtant, tous les quatre ans, on tombe plus bas..

qu'elles se rapportent au stade avant l'élection, à l'élection elle-même, enfin, aux résultats que ces élections entraîneraient. Il s'agit là de difficultés extraordinaires et qui, tout au moins en partie, ne peuvent pas avoir de solution.

a) Quant au premier point, on ne peut que reconnaître que la répartition du peuple en professions, qui n'est autre chose qu'une répartition d'après des communautés d'intérêts, ne parvient pas à comprendre tous les intérêts qui doivent être pris en considération en vue de la formation de la volonté de l'Etat. En effet, à côté des intérêts professionnels, il en existe d'autres, d'une espèce toute différente, intérêts souvent d'importance vitale, tels par exemple que les intérêts religieux, moraux en général, artistiques et esthétiques, etc. Il peut arriver qu'un homme soit agriculteur ou avocat et que, malgré cela, il ne s'intéresse pas seulement à l'agriculture ou aux affaires du barreau. Dans la vie on est pour une certaine forme de mariage, pour une certaine forme de rapports entre l'Eglise et l'Etat, et tout le monde s'intéresse naturellement, en dehors de sa profession, à l'existence d'un ordre juste, utile ou au moins supportable dans toute la société. Est-ce que toutes ces questions vitales pourraient être décidées au sein des groupements professionnels?

b) Il faut ajouter qu'une tendance naturelle vers une différenciation plus spéciale adhère à la répartition professionnelle, tout au moins tant que le groupement professionnel met à sa base une communauté d'intérêts complète. Eh bien, vu les grands progrès réalisés et se réalisant tous les jours par l'économie et la technique, il arrivera que le nombre des différentes professions qui auraient élevé des prétentions d'avoir une organisation propre, s'élèvera à des centaines et des milliers (jusqu'à aujourd'hui plus de 1,500). Comment donner à toutes ces communautés d'intérêts une représentation distincte ? Forcément dans la limitation et la séparation des différentes professions, ce n'est que l'arbitraire qui présiderait.

C'est ce qu'on dira également à propos d'une difficulté du même genre, à savoir comment arriver à fixer le critérium d'importance des différents groupements économiques

et sociaux afin de répartir entre eux les sièges dont la Chambre professionnelle sera composée. Si nous voulons prendre en considération sur ce point les leçons de l'expérience, nous verrons que cette question peut ruiner tout autant ou du moins compromettre l'institution elle-même. En effet, lors de la composition du Conseil économique allemand il y eut trop de luttes entre les groupes intéressés, chacun d'eux insistant sur son importance sociale particulière si bien que le gouvernement de l'Empire a fini par augmenter énormément le nombre total des délégués; de cent, nombre fixé au début, on arriva à la fin à 326. Ce qui est plus curieux encore, c'est que, malgré cela, personne n'a été satisfait de ce qui a eu lieu quant à la répartition des sièges¹. Ainsi que nous le verrons un peu plus loin, c'est d'un mécontentement analogue que les groupements professionnels firent preuve en France lors de la composition et de la répartition des sièges du Conseil économique de ce pays. Naturellement, on arrivera avec le temps à estimer plus justement l'importance de chaque groupement, mais cela ne fera pas disparaître la difficulté, parce que chaque groupement ne cessera pas d'exagérer sa propre importance à l'égard de celle des autres.

c) Et puis, quel sera le but de nos élections ? Est-ce que nous aurons une représentation des syndicats, ou une représentation de la division du travail en général ? Autrement dit, les délégués devront-ils être élus par les syndicats considérés comme représentant tous les membres d'une profession déterminée, fût-ce même qu'ils ne les comprennent pas tous, ou bien par tous les membres d'une profession ou catégorie de professions, votant individuellement ?

d) C'est qu'en effet on ne se met pas d'accord sur le système à suivre dans l'élection de la représentation des intérêts. Il y en a plusieurs systèmes; à titre d'exemple, nous renvoyons le lecteur au système développé par M. de Haulleville (*Revue sociale et politique* 1894, 419 et s.), à celui proposé par M. Ch. Benoist (*La crise de l'Etat moderne*, p. 245-289), à celui de M. de La Grasserie (*Revue politique et parlemen-*

1. Cf. Brunel, *La Constitution allemande*, etc., p. 193.

laire, t. V, 1895, p. 266 et s.), à celui de M. de La Tour-du-Pin Chambly (v. l'*Association catholique*, septembre 1896, p. 236 et s.) et autres¹. Même sur la conception de la représentation professionnelle on ne se met pas d'accord non plus; c'est ainsi qu'aux mots qui la désignent il y a certains auteurs, comme H. Denis (*L'organisation du suffrage universel*, dans *Deux conférences sur la constitution de sociologie et l'organisation du suffrage universel*, p. 46 et dans *La révision de la constitution belge*, *Société d'études sociales et politiques*, I, p. 81), à qui la désignation de « représentation fonctionnelle et organique » paraît de beaucoup plus expressive; d'autres parlent aussi de représentation corporative des groupes sociaux, des intérêts ou des classes sociales. Comment donc classer et comment distinguer les intérêts professionnels les uns des autres ? Les théoriciens ne se mettent pas d'accord sur ce sujet : M. De Greef ramène tous les phénomènes sociaux à un certain nombre de classes distinctes, dont chacune représente une fonction collective fondamentale; chacune de ces fonctions collectives représente à son tour certaines parties de l'activité sociale en rapport avec les besoins sociaux. Ainsi donc « les interfonctions sociales sont les agents des intérêts sociaux » (De Greef, *La constitution et le rég. repr.*, p. 95). Se servant d'une méthode moins rationaliste et plus objective, M. Prins se contente de distinguer dans la société des groupements d'hommes, libres et ouverts, qui, tout en correspondant chacun d'eux, comme les corporations de l'ancien régime, à une force sociale, sont en même temps des collectivités d'intérêts (*La démocratie et le rég. repr.*, pp. 83, 94, 195, 196, 199; *L'organisation de la liberté et le devoir social*, p. 139. *De l'esprit du gouvernement dém.*, p. 149). Il y en a plusieurs qui identifient les intérêts avec les classes sociales; la classification de celles-ci n'est pas bien différente de ce qu'elle était il y a quelque 30 ou 40 ans; on distinguait alors les travailleurs manuels et les capitalistes et à ces deux classes on ajoutait une troisième, la classe des savants ou intellectuels, comme dans l'ancien régime on comptait le clergé à côté de la noblesse

1. Pour les systèmes proposés ultérieurement, v. de Benoist, *l. c.* p. 79 et s.

et du tiers Etat. C'est justement la classification que nous trouvons chez De Haulleville (*Etude sur le Sénat*, p. 28-29) et De Queker (*De la représentation des intérêts au parlement belge*, p. 6). Des tentatives de classification pratique ne manquent pas non plus. Une telle classification des professions est, par exemple, le sujet de la proposition Féron, déposée à la Chambre des députés belge le 15 juin 1893 (*Ann. parlem. Ch. des dép.*, 1892-1893, p. 1671). Plus tard, viennent s'y ajouter la proposition Legrand (v. *Doc. parlem. Sénat*, 1892-1893, p. 115), le projet Lorand, soumis au Congrès progressiste de 1892 (v. A. Bidart, M. Foulon et A. Max, *La réorganisation du Sénat et la représentation des intérêts*, p. 24) et le projet Poirier dont les différences d'avec le précédent ne sont qu'insignifiantes (*Le Palais*, t. VII, 1892, p. 322).

e) Dans tous ces cas il s'agit de l'élection d'une Chambre professionnelle dans son ensemble, autrement dit d'une Chambre où il n'y aurait eu que des représentants de professions. Une place à part doit être faite à l'idée d'une représentation politique, au parlement cette fois, des compétences ou valeurs sociales, non pas au nom de leurs intérêts à elles — les corps ou groupes sociaux ne s'élevant à ce qu'on peut nommer la compétence ou valeur sociale, selon le professeur B. Lavergne (*Année polit.*, 1928, p. 362), que dans la mesure où ils font abstraction de leurs propres intérêts — mais à cause du besoin que la collectivité nationale a de leurs services, de leurs connaissances et de leur jugement. M. Lavergne justifie son initiative de proposer une telle représentation en disant que l'intérêt général de nos Etats où les problèmes qui se posent sont de plus en plus vastes, revêtant le plus souvent de nos jours un aspect mondial, peut de moins en moins être compris et défendu par des électeurs votant au suffrage universel. « Nous croyons, en un mot, conclut M. Lavergne, que seuls les groupes ou corps se peuvent présentement hausser à l'intérêt général¹. »

1. V. l'étude de M. Lavergne, *Suffrage universel et suffrage collectif*, dans *L'Année politique*, mars 1926. Sur la répartition de ces compétences qui constitueraient la moitié des deux Assemblées Législatives, v. Lautaud et Poudenx, *l. c.* p. 232 et s.

§ 4. Abordons maintenant la seconde phase, celle qui se rapporte à la désignation des délégués. La première question qu'on se pose à ce sujet est : comment ces élections auront-elles lieu ? Est-ce que les électeurs de la Chambre professionnelle voteront politiquement ou bien en considération seulement de leurs propres intérêts ? Déraciner des habitudes politiques électorales d'un jour à l'autre, c'est quelque chose d'irréalisable. Il y a dix ans que M. J.-Barthélemy (*Le problème de la compétence dans la démocratie*, 1918, p. 45) faisait justement remarquer à ce sujet que « c'est une singulière illusion de croire que, parce qu'ils seront groupés par profession les électeurs voteraient « techniquement » ; ils continueraient à voter « politiquement » et rien ne sera changé ». A quoi M. Speyer (*l. c.* p. 17) d'ajouter que « même dans les élections auxquelles le législateur lui-même a voulu imposer un caractère économique et fonctionnel, les passions politiques reprennent invinciblement le dessus, balayant les barrières fragiles que la loi essaie vainement de leur imposer ». Tout cela se rapporte bien entendu au présent et à un avenir plus ou moins prochain, parce que, autrement, on ne peut qu'admettre que, plus l'esprit syndicaliste fait de progrès, plus les électeurs seront en mesure de comprendre leurs intérêts et de voter conformément à ceux-ci.

Mais, comme le but de ce système représentatif est de former un parlement composé de « compétences », on se demandera s'il est sûr qu'avec cela on aboutira à une Chambre formée de véritables compétences. Ici, il y a des doutes qui ne se rapportent pas seulement au présent, mais aussi à l'avenir, même le plus lointain. Ce n'est pas le peuple qui peut arriver à l'élection des meilleurs parmi les techniciens. « L'expérience montre, disent MM. Barthélemy et Duez (*l. c.* p. 288), que les organisations professionnelles ne mettent point à leur tête les meilleurs techniciens. Ce ne sont pas les plus habiles ouvriers qui mènent les syndicats, mais bien ceux qui ont des qualités politiciennes. Par conséquent, la Chambre professionnelle ne sera pas composée des meilleurs techniciens, comme semblent le croire les partisans de la représentation des intérêts, mais bien des politiciens. Au lieu d'arriver à une Chambre de compétences, il est à

craindre qu'on n'aboutisse au renforcement de l'oligarchie économique au grand détriment des idées démocratiques. Car, malgré la répartition des sièges parmi les différentes professions, ce ne sont au fond, que les chefs de l'économie (Wirtschaftsleiter) ou quelques organismes économiques très forts (trusts, cartels) qui concentreront dans leurs mains le pouvoir législatif dans une mesure beaucoup plus importante qu'aujourd'hui. Il est vrai qu'à l'heure actuelle les magnats de l'industrie et de la finance et les organismes économiques jouent dans la vie politique un rôle très important; leur participation, bien qu'indirecte et illégale, à la production du droit est un fait indéniable. A quoi bon donc « légaliser » par voie constitutionnelle un état de choses qui n'est pas moins dangereux pour la démocratie que la dictature politique ou le bolchevisme? Puis, une fois devenue toute-puissante même en droit, cette oligarchie économique ne pourrait-elle imposer sa tyrannie définitive? On nous dira qu'en face des forces capitalistes se trouveraient aussi les forces du travail qui, réunies, parviendraient à réagir contre les premières et à leur barrer le chemin. Il est vrai, mais il y a ici la lutte et ce qui est pis encore, une lutte où les plus faibles, même vainqueurs, ne seront, ainsi qu'il a été prouvé en Russie, que des vaincus.

Et maintenant, quel sera le niveau intellectuel des nouveaux représentants et, par conséquent, de la Chambre qui va sortir des urnes? Il y a certains auteurs, tel que M. J.-Barthélemy (cf. Serre, th. citée, p. 126), qui sont de l'avis que la représentation professionnelle conduirait à « l'écrasement de l'intelligence ». C'est ce que dit également M. Moreau (v. *Revue du Droit public*, 1900, 13, p. 559), d'après lequel « la représentation des intérêts met obstacle à la formation des grands partis et à l'émergence des hommes d'Etat. Un parti, dit-il, qui aspire au pouvoir ne se forme pas autour d'un intérêt, surtout d'un intérêt spécialisé comme ceux dont il est question. Seules les idées ont la force émotive et agrégative qui fait les courants d'opinions et les partis. Un intérêt acquiert parfois cette vertu, c'est qu'il touche alors une fraction considérable du pays sans distinction de classes, c'est qu'il dérive d'idées plus générales et

plus hautes, c'est qu'il heurte un autre intérêt considérable aussi et également fondé sur des idées générales ». On ne peut que reconnaître que les groupements sont constitués principalement en vue d'intérêts matériels, c'est-à-dire « les plus humbles en même temps que les plus immédiats, les plus instables aussi bien que les plus permanents » (cf. Moreau, *l. c.* p. 557). Les intérêts intellectuels que la civilisation développe et généralise et qui ennoblissent à leur tour la civilisation, qui correspondent à la partie la plus élevée de la nation, n'ont pas une place distincte. Le groupe des professions libérales n'en est pas le représentant autorisé. « Je compte peu, dit M. Moreau, sur un vétérinaire, sur un dentiste, sur un huissier pour la sauvegarde de la culture générale, pour l'accroissement du patrimoine civilisé. » Tout cela est vrai, tout au moins en partie; que la composition de la Chambre professionnelle ne sera pas au même degré « intellectuelle » que celle de la Chambre politique, que la première ne comprendra pas tant d'avocats et de médecins que la dernière, il n'y a pas de doute; mais rien ne laisse prévoir que parmi les membres des professions il n'y aura pas d'hommes intelligents et instruits tels que les représentants des professions libérales, de l'enseignement, de la presse, des fonctionnaires, du grand commerce, de la grande industrie, etc., pouvant faire de la Chambre un défenseur de la civilisation.

§ 5. Mais voilà ces différentes difficultés résolues d'une façon ou d'autre; les élections ont eu lieu et nous voilà en présence de deux assemblées, toutes deux ayant le caractère de corps législatifs. La première d'entre elles a été élue par le peuple, pris dans son ensemble, dans le but de légiférer dans l'intérêt général du pays; la seconde, composée des représentants de différents groupements économiques, ne vise qu'à la satisfaction des intérêts de ces groupements dans leur ensemble.

a) Examinons maintenant, en premier lieu, les relations qui peuvent exister entre les deux assemblées. La question qui se pose est bien celle de savoir si les deux Chambres pourront, en tant que parties intégrales du pouvoir législatif, s'entendre et collaborer à la production du droit. C'est

ce qui est difficile à croire. En effet, à l'opposition de deux corps, Chambre et Sénat, s'ajoute maintenant la diversité du rôle dont chacun est chargé. De par sa composition même, l'Assemblée professionnelle se montrerait incapable de comprendre et de défendre une conception générale des besoins de la nation dans son ensemble, telle que celle de la Chambre des députés. Même des vues d'ensemble vont faire défaut à la première; ce qui est habituellement le cas en Angleterre, où le congrès des Trade-Unions, bien qu'ayant une tradition de presque 60 ans, n'est, ainsi que le dit M. Webb (*History of the Trade-Unionism*, ch. IX), qu'un défilé des forces travaillistes plutôt qu'un parlement du travail; malgré sa force, il se contente d'émettre des vœux et de chercher en vain un programme coordonné et général. Bien qu'ils soient tous hostiles au capitalisme, ses membres, au lieu de s'unir pour lui tenir tête, s'occupent principalement de marchander avec lui et d'intriguer en faveur des professions qu'ils représentent. « La classe ouvrière, dit M. Webb¹, est divisée, en Angleterre, en nombreuses corporations qui s'envient ou se méprisent les unes les autres, mais n'ont pas proprement *de conscience de classe*. » Même l'idée d'un « professionnalisme » unitaire n'existe que vaguement; et c'est à peu près la même observation qu'on peut faire à propos des congrès patronaux. Il semble que, ainsi que le disent MM. Barthélemy et Duez (*l. c.* p. 289), « les intérêts particuliers s'opposent et livrés à eux-mêmes sont inconciliables ». Ainsi donc, il n'y a en réalité que mineurs, employés, etc. Par conséquent, une telle Chambre ne pourra, de par sa composition même, s'élever à des conceptions générales, conçues dans l'esprit d'établir et de conserver la paix sociale entre les citoyens. Il n'est pas douteux qu'une des sources de la force des gouvernements des pays anglo-saxons a été l'absence de leurs Assemblées législatives de nombreux groupes, instables et dissolvants avec leurs désaccords et leurs intérêts opposés les uns aux autres (cf. Bradford, *Lessons of Popular Government*, t. II, p. 170; Sidgwick, *Elements of Politics*, p. 396; Garner, *l. c.* p. 664). Instituer donc une Chambre professionnelle.

1. Dans la préface au livre de M. Kurella, *Sozialismus in England*, 1898, p. 10.

égale à la Chambre du peuple, comme la première ne saura pas avoir des vues unitaires et restera par conséquent sans énergie et sans décision, ce ne serait rien moins que vouloir paralyser en même temps le fonctionnement de l'autre Chambre et conduire par là la société au chaos de la guerre civile et de l'anarchie. Mais, même ce grand danger fût-il évité, la coexistence de deux assemblées totalement hétérogènes, quant à la composition, au niveau intellectuel et aux tendances sociales, entraînerait fatalement des conflits interparlementaires plus graves que jamais et aboutirait à la désorganisation du travail législatif. Ce qui est d'ailleurs d'autant plus vrai qu'on ne voit point le moyen de tracer une frontière stricte et infranchissable entre les prérogatives des deux Chambres. Il va de soi que l'Assemblée professionnelle doit s'occuper particulièrement des problèmes d'ordre économique; mais il y a une grande difficulté à fixer les points de différenciation entre ce qui est purement économique et ce qui touche plutôt au politique. Et en cas de conflit d'attributions entre les deux Chambres, qui va servir de médiateur? Aurait-on recours au referendum ou à de nouvelles élections? Voilà des questions indiquant suffisamment les difficultés qui peuvent en résulter.

b) Mais quel sera le fonctionnement de cette Chambre et que dirons-nous des relations de ses membres, les uns envers les autres? Le premier inconvénient que son fonctionnement va présenter consiste en ce que les membres d'une telle Chambre souveraine peuvent se diviser en deux groupes hostiles l'un à l'autre : d'une part, les délégués des employeurs, du capital, d'autre part ceux du travail. De cette façon, la représentation des intérêts aurait élevé la lutte des classes « à la hauteur d'une institution politique » (v. Speyer, *La Réforme de l'Etat en Belgique*, p. 12). Eneffet, entre les différents groupements professionnels il n'y aura pas, naturellement, de communauté, mais bien au contraire de diversité, autrement dit d'opposition d'intérêts. Ce qui est encore plus grave, dit M. Kelsen (*Allg. Staatslehre*, p. 361), c'est qu'au lieu de s'aplanir cette opposition va s'aggraver. Et alors comment parviendrait-on à résoudre ces oppositions, existant entre les différents groupements? Certes, les pures

questions professionnelles peuvent trouver facilement une solution satisfaisante au sein même du groupement professionnel; admettons cela, bien que se pose la question de savoir si l'union plus directe entre travailleurs et entrepreneurs du même groupement, si souvent exaltée, ne doive pas avoir pour résultat de voir ceux qui sont économiquement les plus faibles, dénués de tout appui de la part de leurs camarades de classe appartenant à d'autres groupements. En laissant cette question de côté, nous faisons remarquer qu'il y a plusieurs, — peut-être même la plupart — des questions, qu'il est impossible de considérer comme intérieures et n'intéressant que les membres d'un groupement donné. A la solution de ces questions s'intéressent également d'autres groupements, et dans la plupart des cas, en un sens différent du groupement directement intéressé. Comment résoudre ces conflits d'intérêts d'une importance capitale? Ce n'est pas dans l'idéologie du principe professionnel que l'on trouvera une réponse à cette question. S'il y a une solution, elle consiste en ce que la décision définitive sur les oppositions d'intérêts entre les groupements professionnels doit être en dernier lieu transférée à une autorité, formée d'après un principe étranger à celui de la représentation professionnelle, à savoir à un parlement démocratique élu par l'ensemble du peuple, ou bien à un autre organe formé d'une façon plus ou moins autocrate (v. Kelsen, *l. c.* p. 360). On a fait très justement remarquer que, tant qu'il ne s'agit pas d'affaires purement intérieures, laissées à l'autonomie des groupements professionnels, il fallait que l'accord de volonté de tous ces groupements ou, tout au moins, de ceux qui s'intéressent à la décision, fût le principe formant la « volonté de l'Etat » corporatif. Mais cela est, certes, impossible au point de vue pratique et c'est justement sur ce point qu'il apparaît combien creuse et inapplicable est la forme dans laquelle on prend soin de faire opposer à l'esprit démocratique l'esprit professionnel. En effet, à chaque groupement doit être attribuée à la formation de la « volonté de l'Etat » une participation correspondant à son importance comme facteur social. Cela est juste au point de vue théorique; mais, au point de vue pratique, on ne voit pas qui va fixer la mesure

de cette importance ni comment il faudra procéder à l'application de cette mesure.

Même dans le cas où ces questions, d'après certains (par exemple, Kelsen, *l. c.* p. 360) insolubles, sont résolues, il restera encore un problème à résoudre, celui du principe d'après lequel une *volonté unique* pourrait se former au sein d'une telle assemblée. Ne serait-on pas obligé de recourir en dernier lieu au principe « mécanique » de la majorité? Et, en ce cas, ne serait-ce dénué de tout sens que de mettre à la base de la formation de ce corps une organisation professionnelle? Si, dans ce corps représentatif, c'est la majorité qui doit imposer sa volonté à la minorité, alors il n'y a pas de raison de fonder un tel parlement sur un ordre professionnel, qui présuppose et admet l'électeur particulier non pas comme membre d'une profession déterminée, mais comme appartenant à l'ensemble de l'Etat et par cela même s'intéressant non seulement à des questions professionnelles mais à tous les problèmes qui peuvent rentrer dans l'ordre étatique. Voilà la raison pour laquelle, d'après M. Kelsen, l'organisation professionnelle ne pourra jamais remplacer le parlement actuel ni exister, à côté de lui ou d'un monarque, dictateur etc., que comme un corps à titre consultatif.

On se serait permis de faire remarquer, à propos de l'argument de l'illustre maître, que la majorité « mécanique » dans un parlement professionnel est loin d'être de la même nature que dans le parlement actuel¹. En effet, au point de vue pratique, alors que la majorité du parlement actuel basée sur la représentation de la « volonté nationale », ne représente plus ou moins, que les opinions et les intérêts des partis et de leurs membres, la majorité d'une représentation professionnelle aurait représenté, croyons-nous, quelque chose de plus, à savoir la volonté des groupements sociaux les plus forts et leur opposition à la volonté et aux intérêts d'autres groupes (v. le brillant développement de ces idées, fait par M. Svolos, *l. c.* p. 172 ss).

1. Le principe « mécanique » de la majorité est celui de toute assemblée; les intentions des auteurs de la constitution fédérale américaine d'empêcher la « tyrannie » de la majorité ont été complètement déjouées par les méthodes politiques effectivement suivies aux Etats-Unis.

C'est ce qu'il faut éviter à tout prix. Car, c'est fort justement un grand défaut, présenté par ce système représentatif, que « l'autorisation officielle » de la lutte des groupements sociaux entre eux, alors qu'en dehors de ceux-ci, il n'y aura aucun pouvoir médiateur et conciliateur de tendances et d'intérêts différents. Qu'arrivera-t-il? Les plus faibles économiquement ayant toute chance de succomber, on assistera à l'oligarchie économique et à son installation officielle. Si l'on prend cela en considération, on ne s'étonnera pas de ce que dit M. Kelsen (*l. c.* p. 361), à savoir que toutes les fois que la représentation professionnelle a trouvé son application dans l'histoire, elle n'a été que la forme grâce à laquelle un ou plusieurs groupements tentèrent de dominer les autres. C'est pour cela, continue-t-il, que l'on suppose, non pas sans raison, que les motifs du mouvement récent, tendant à l'application de cette espèce de représentation, doivent être recherchés, non pas tant dans la tendance vers la participation des groupements professionnels à la formation de la volonté de l'Etat que dans les tendances de certains cercles d'intérêts à qui la constitution démocratique ne peut plus offrir des chances de succès.

En tout cas, jusqu'à ce que les plus forts l'emportent sur leurs rivaux, la lutte continuera et cela n'aura que des résultats désastreux pour l'ensemble de la société. Il va sans dire que, lors d'une pareille lutte, l'unité nationale cessera automatiquement d'exister. C'est pour cela que, si la répartition des professions doit se baser sur les communautés d'intérêts, elle ne peut pas avoir de chances de devenir un facteur primordial et décisif dans la formation de la volonté de l'Etat, étant donné que des intérêts, autres que les professionnels, sont en réalité les plus forts. En effet, toutes les communautés d'intérêts se groupent en deux grandes catégories, celle des travailleurs et celle des employeurs. Leur remettre la direction de la vie de l'ensemble ce ne serait qu'autoriser leur guerre à outrance d'extermination réciproque. Car, tant que des ouvriers prolétaires appartenant à différentes, à toutes professions, se sentiront entre eux, à raison ou non, dans une communauté d'intérêts

beaucoup plus intime qu'avec les capitalistes des mêmes groupements et tant que, en présence de cette réalité indéniable, les employeurs se porteront aussi vers une communauté d'intérêts qui déborde l'ensemble de leur répartition par professions, il sera extrêmement difficile d'arriver à une organisation professionnelle qui, sans s'approcher en même temps d'un type autocratique, de la dictature, serait en mesure de faire disparaître la forme démocratique et parlementaire de l'Etat actuel.

On a dit à propos de cette dernière (cf. Kelsen *l. c.* p. 361) qu'avec le principe majoritaire aboutissant à la division réelle du parlement en deux parties, la majorité et la minorité, elle est la véritable expression de la société actuelle divisée en deux classes adverses. Ce qui est plus ou moins juste d'après les différents pays et la composition de leurs Chambres. Quoi qu'il en soit, l'opposition entre les travailleurs et les employeurs, les riches et les prolétaires, les grands et les humbles est manifestée aujourd'hui, directement ou indirectement, dans tous les parlements. Mais, alors que la représentation professionnelle n'a pour résultat que de mettre les plus faibles en face des plus forts pour une lutte inégale, il existe une forme présentant la probabilité et même la possibilité non pas de surmonter cette forte et indéniable opposition par voie de révolutions sanglantes, mais de l'aplanir paisiblement et graduellement, et cette forme n'est autre que la démocratie parlementaire.

Cette forme d'Etat est bien celle dans laquelle les intérêts généraux du peuple sont l'objet du plus grand développement. Bien entendu, même pour la démocratie, qu'elle soit la royale ou la républicaine, la première condition de bon fonctionnement, c'est la valeur des hommes qui en sont chargés; mais il reste également vrai que c'est sous ce régime que le peuple peut plus aisément que sous aucun autre se débarrasser de chefs indignes et incapables. Eh bien, ce sont précisément ces intérêts généraux du peuple pris dans son ensemble (et dont l'énorme majorité numérique est formée justement par les travailleurs qui croient aujourd'hui que c'est la professionnelle qui les

sauvera), qui seront plus ou moins négligés, abandonnés, mis de côté au sein de la représentation professionnelle. En effet, une raison pour laquelle la formation d'un parlement professionnel souverain doit être repoussée, c'est qu'il se ferait l'organe des intérêts privés toujours prêts à se coaliser contre l'intérêt public ou général (Cf. Banning, *La Révision du Sénat*, t. II, p. 103). On répète sans cesse, il est vrai, que l'intérêt général se compose de la somme des intérêts particuliers. C'est une erreur ; l'intérêt public n'est pas la somme des intérêts particuliers, il en est la composante ; il établit sans doute entre eux une étroite solidarité, mais par cela même il exige souvent le sacrifice de quelques-uns au profit de quelques autres, et l'on peut se demander comment se fera ce sacrifice, alors que chaque intérêt aura ses représentants attitrés. Dans une Chambre professionnelle, on peut dire que les intérêts généraux sont condamnés à disparaître devant les intérêts des groupements sociaux. En effet, les premiers, le premier venu des citoyens ne peut pas les représenter, surtout faute de préparation technique ; et ceux qui sont en mesure de le faire, peuvent avoir des intérêts professionnels se trouvant en pleine opposition avec l'intérêt général. Voici un exemple que nous prenons dans l'agriculture : Tout le peuple s'intéresse, certes, à ce qu'elle soit d'une production considérable et que chacun reçoive une large part dans ses produits et à bon marché ; malgré cela, ce n'est que l'agriculteur qui est la « compétence » en pareille matière ; c'est lui qui peut parler engrais, assolement, irrigation, rendement, transport, etc., mieux que tout autre. Mais la même personne est bien de celles qui exploitent la terre et volontiers aussi le consommateur. Qui donc représentera l'intérêt général en ce qui concerne l'agriculture ? On voit que ce ne sera pas l'agriculteur qui préférera à celui-ci son intérêt propre. Prenons un autre exemple : Tout le monde s'intéresse, bien entendu, à la santé publique ; mais qui peut se qualifier de « compétence » dans ce domaine ? Evidemment le médecin, c'est le seul qui puisse en traiter avec autorité ; mais c'est aussi le médecin qui vit de la maladie et qui est heureux que celui qui exerce cette profession soit toujours un grand hon-

nête homme. Voilà donc à quoi peut aboutir la représentation des intérêts, à rien moins qu'à ce que les intérêts des groupes tendront toujours à l'emporter sur les intérêts de la nation entière, et c'est par ces efforts que tout sera gâté dans la confusion générale qui résulterait de la lutte (cf. Bluntschli, *Politik*, p. 447, Garner, *l. c.* p. 663; Munro, *The Government of Europe*, p. 737; Sidgwick, *Elements of Politics* (1897), p. 395; G. Smets, *l. c.* p. 230). M. J.-Barthélemy n'est pas d'un avis différent quand ilsoutient que, « en tant qu'il appartient à une profession, un individu cherchera l'intérêt de cette profession et lui sacrifiera l'intérêt général » (cf. Serre *th. c.* p. 126). L'individu appartenant à une profession a une conception parfaite mais exagérée des intérêts de cette profession; mais celle-ci peut ne pas être conforme à la conception de l'intérêt général, et, comme aucun intérêt particulier ne peut se réaliser pleinement sans léser l'intérêt public, dans la lutte qui s'engagera entre les deux intérêts, ce n'est pas ce dernier qui l'emportera. Il est vrai que tout le monde n'admet pas cette thèse; M. Ch. Maurras l'a combattue même vivement, dans *l'Action française*, en disant que le citoyen connaît que l'intérêt général est aussi le sien et que, par conséquent, il voudra concilier l'intérêt de sa profession avec celui du peuple pris dans son ensemble. C'est, en effet, ce qui devrait arriver dans un monde plus idéaliste que celui où nous vivons et où on s'intéresse habituellement à l'intérêt général tant que celui-ci ne s'oppose pas à son propre intérêt. On dit également que les travaux du Conseil Economique français ont démontré que les représentants des professions peuvent comprendre les intérêts particuliers aussi bien que les intérêts généraux. C'est vrai; mais quelle en est la raison? Rien d'autre que le Conseil en question n'étant en vérité qu'un corps consultatif, se rend bien compte que le parlement politique souverain s'occupe surtout des intérêts généraux et que, par conséquent, ses recommandations tendant au préjudice de ces intérêts en faveur de ceux des professions ne trouveront qu'un très mauvais accueil. C'est même là un bon argument pour la *quasi représentation professionnelle*, à savoir la participation de

représentants de la production à l'élaboration des projets de loi d'une nature spéciale, idée que nous développons plus loin.

IV. § 1. Pour toutes les raisons, théoriques et pratiques, que nous avons mentionnées plus haut, la représentation professionnelle ne saurait être une panacée à tous les maux dont le régime démocratique souffre aujourd'hui plus que jamais. Ce n'est pas celle qui nous donnera la forme de l'Etat idéal. L'idée que, grâce à un tel moyen, on sera au delà de l'opposition entre l'autocratie et la démocratie, est une erreur, « car, dit M. Kelsen, pour la solution des conflits d'intérêts qui surgiraient aussi à l'intérieur de cette organisation, on ne saurait déduire de ce système un principe qui lui soit propre; il faut toujours, en dernière analyse, choisir entre la méthode autocratique et la méthode démocratique. A cette opposition qu'avaient déjà reconnue les anciens, ni la vie ni la théorie ne peuvent échapper en matière politique » (*Revue du Droit public*, 1926, p. 146). Ce n'est pas tout; loin de contribuer à la construction de l'Etat idéal, la Chambre professionnelle souveraine entraînera la destruction de l'Etat actuel. On ne saurait taxer d'exagération les mots suivants de M. Hauriou (*l. cl.* p. 559) : « Ce n'est certainement pas dans notre organisation actuelle que l'on peut sans précautions lâcher dans l'arène politique le « lion syndicaliste ». Les braves gens qui proposent d'accoupler tout simplement un Sénat syndicaliste à une Chambre élue au suffrage territorial ont oublié la légendaire plaisanterie de la carpe et du lapin ! »

Cependant, nous sommes loin de penser avec le professeur Speyer de Bruxelles (*l. c.* p. 21) qu'« en dernière analyse, la représentation des intérêts apparaît comme une création artificielle de l'esprit, basée sur une conception théorique fausse, sans racines dans la réalité, se prêtant au pire arbitraire et complètement incapable de fournir une base solide à des institutions représentatives ». L'élément d'exagération qui existe dans ces mots est suffisamment indiqué par ce qu'écrit M. Mahain, directeur de l'Institut de sociologie Solvay, dans la préface du livre même de M. Speyer (p. VII) :

« Quand l'auteur examine les différents projets de représentation des intérêts, dit M. Mahain, c'est en s'appuyant principalement sur des faits actuels, sur des difficultés inéluctables d'exécution qu'il les rejette tous. Peut-être y a-t-il lieu ici de réserver l'avenir. » En effet, si l'on rejette les systèmes d'application de la théorie, on ne doit pas rejeter en même temps la théorie elle-même, d'autant plus que la théorie est bien conforme à la raison et à la justice sociale telle que la réalité semble l'imposer. C'est seulement le rôle qu'on fera jouer à cet organe de l'Etat qu'il faut fixer.

§ 2. Pour des raisons que nous avons exposées longuement, la représentation professionnelle ne peut fonctionner ni comme Chambre législative, rivale du parlement, ni comme parlement unique. Dans le premier cas aussi bien que dans l'autre, on n'aboutirait qu'à la confusion. Pour ceux qui sont en faveur de la consultation de la production de la part de l'Etat, il ne reste que deux solutions : Ou bien appliquer l'idée de M. Lavergne, en permettant l'entrée au parlement d'un nombre restreint de représentants des syndicats, ou bien organiser un parlement économique dont la collaboration avec le parlement politique, restant seul souverain, *sera obligatoire* pour ce dernier, tout au moins en certaines matières.

§ 3. La première idée ne nous plaît pas ; il ne s'agit que d'un mélange curieux qui sortira d'une tentative d'accommodement des idées nouvelles à des idées de jadis. Ce sera quelque chose d'hybride, d'hétérogène même ; quant au point de vue pratique, la minorité que formeront, comme en Grèce (18 sur 120), les représentants des professions, sera submergée dans le nombre des politiciens. Ce sont ces derniers qui imposeraient toujours leurs opinions. Puis, ce qui est encore plus grave, on introduirait de la sorte la politique dans les syndicats, on ferait des techniciens des politiciens et le but proposé, d'avoir des compétences à la Chambre, serait plus ou moins manqué. La représentation de la division du travail, nous l'entendons limitée à émettre des avis autorisés sur l'Etat économique et social et à proposer les mesures qui pourraient contribuer à son amélio-

ration sur ce point. L'adjonction aux cadres démocratiques actuels d'une institution tendant à ce but, nous semble bien être la plus nécessaire des réformes dont on sente le besoin pour que la démocratie se conforme à la réalité sociale du moment.

§ 4. Le rôle qui incomberait à une telle représentation, ou mieux quasi-représentation aurait consisté particulièrement à porter au jour, à examiner et à développer pendant le stade de l'élaboration de certaines lois (de nature économique ou sociale) des intérêts sur la valeur desquels on ne serait pas bien fixé et à en informer le législateur proprement dit. Collaborer *effectivement* à la préparation des meilleures lois économiques et sociales, telles que la profonde connaissance des conditions du pays les impose, voilà en quoi consiste, à notre avis, le rôle qu'une représentation du travail serait en état de jouer utilement.

C'est dans cet ordre d'idées que nous concevons la formation d'un Conseil économique hellénique. Avant d'en aborder la discussion dans la IV^e partie, nous allons examiner aux pages qui suivent les applications pratiques que la théorie de la représentation des intérêts compte dans de pays différents dès la fin de la guerre à nos jours.

CHAPITRE VI

Le mouvement de la représentation des intérêts dans la période d'après-guerre. Formes et raisons de son développement.

§ 1. Tendances que le mouvement de la représentation professionnelle pourrait suivre d'après M. Hauriou. — § 2. Les trois formes qu'à notre avis la représentation professionnelle pourrait prendre et qu'elle prend, en réalité. — § 3. Répercussion de la guerre mondiale sur les finances des Etats et les économies nationales. — § 4. Tendances des groupements sociaux vers l'institution de « parlements économiques ». — § 5. Insuffisance du parlementarisme à donner une solution aux problèmes d'après-guerre. Ses conséquences. — § 6. « La véritable représentation » et les « électeurs corporatifs » de M. Larnaude. — § 7. La question d'un assainissement, complètement ou remplacement du parlementarisme par un autre système. Solutions données çà et là à cette question.

§ 1. Le mouvement de la représentation professionnelle peut se manifester, d'après M. Hauriou, avec deux tendances bien distinctes : la première est celle d'une représentation ayant pour but la réglementation exclusive des problèmes économiques sans aucune prétention à participer à l'exercice du pouvoir politique. Dans cette catégorie, M. Hauriou classe les Chambres de métiers, de commerce, etc., et à un degré plus élevé, les Conseils économiques, tel que celui créé en France par le décret du 16 janvier 1925 et autres organismes consultatifs qui reconnaissent l'Etat souverain absolu en matière politique. La deuxième tendance est celle d'une représentation des intérêts élevant des prétentions au partage du pouvoir politique en vue du gouvernement général de l'Etat. Et parmi ces institutions, M. Hauriou croit devoir signaler le Conseil économique du Reich, tel qu'il est prévu par l'art. 165 de la constitution de Weimar. On trouve également, dans la Charte de la liberté du Carnaro, une réglementation curieuse de la participation des

corporations au gouvernement (v. G. Ambrosini, *G. d'Annunzio et la constitution syndicale de Fiume*, *Revue du Droit public*, 1926, p. 748 et *infra* p. 400). A cette classification de l'éminent professeur de Toulouse, on en préférerait, peut-être, une autre plus conforme, nous semble-t-il, à l'évolution historique du mouvement.

§ 2. Pratiquement, à notre avis, la représentation professionnelle pourrait prendre trois formes plus ou moins distinctes : ou bien elle serait celle des groupements économiques, réunis d'une manière homogène pour donner leur avis au gouvernement et au parlement qui resterait souverain ; ce serait le type d'un conseil consultatif unique et qui, en aucun cas, ne prendrait part à la direction de la vie publique, tout au moins d'une façon directe et impérative. Un tel Conseil ou « parlement économique » (*Wirtschaftsparlament*) ne serait que la composante de plusieurs parlements spéciaux (*Fachparlamente*), correspondant et se rattachant aux différentes branches de l'administration et dont les germes peuvent être trouvés dans les commissions spéciales du parlement. Grâce à ces commissions, dit M. Kelsen, (*Allgem. Staatslehre*, p. 358), l'ensemble du parlement a été réduit à un simple appareil de votation. Les Parlements spéciaux dont l'existence, d'après le maître viennois, ne rendrait point superflu un parlement politique qui fonctionnerait comme organe de concentration, seraient élus par le peuple réparti en professions. Ce qui ne devrait pas être considéré comme suppression de la démocratie et plus spécialement du parlementarisme, mais seulement comme réforme de ceux-ci, consistant en une modification de la formation de la « volonté de l'Etat » (*Staatliche Willensbildung*). Le Conseil économique fonctionnerait à côté du parlement politique à titre de corps consultatif, exerçant tout au plus un droit de veto suspensif ; c'est dans son sein que les différentes oppositions se manifestant entre les branches de la production ainsi que celle qui fait opposer les producteurs aux consommateurs et les travailleurs aux entrepreneurs auraient pu trouver leur aplanissement (cf. Kelsen, *Allg. Staatslehre*, p. 358 et s. : *Die Reform des Parlamentarismus und das Problem der berufständischen Vertretung*).

En second lieu, la représentation professionnelle pourrait s'ériger en corps législatif et souverain à côté du parlement politique; et, en ce sens, on cherche à donner une certaine satisfaction à la théorie en se tournant du côté du Sénat. C'est le mouvement de la réorganisation de la Chambre haute sur la base de la représentation des intérêts, préconisée entre autres par M. A. Millerand dans son discours retentissant, prononcé à Ba-Ta-Clan peu de temps avant son élection à la magistrature suprême (v. sur le mouvement en France, M. Duguit, *Traité de droit const.*, 2^e éd., II, 604 et s.¹).

Enfin, la représentation professionnelle pourrait prétendre devenir la représentation unique du peuple, divisé selon la répartition de ses forces économiques, et gouverner sans aucun contrôle. C'est la solution préconisée par le syndicalisme révolutionnaire qui veut supprimer entièrement le régime politique actuel et le parlementarisme démocratique, d'après lui, arbitraire et périmé. Ainsi que le dit M. Guy-Grand, dans le *Rappel* du 1^{er} août 1923, pour le syndicalisme révolutionnaire, le régime politique actuel « doit être remplacé par un pouvoir exclusivement économique, tout entier scientifique et conforme aux besoins des sociétés modernes »; le but du syndicalisme est, en d'autres mots, d'après la formule célèbre, « de remplacer entièrement le gouvernement des hommes par l'administration des choses ». Au principe de la majorité, principe en soi-même « mécanique », serait substituée, dit-on, une répartition organique du peuple, de façon que la formation de la « volonté de l'Etat » ne dépende pas de la coïncidence extérieure de la majorité, mais que chaque groupement du peuple, professionnellement organisé joue dans la formation de la loi le rôle que son importance dans la vie sociale lui indique et impose.

§ 3. Ce qui favorisa le développement de l'idée de la

1. C'est également l'idée de plusieurs de nos publicistes; v. entre autres : M. Al. Svolos, *l. c.* p. 209-210. Il y a même ici une certaine communauté de base pour les idées que nous exposons dans la quatrième partie. La différence capitale en est que, alors que le Sénat « professionnel » serait une assemblée politique, législative et même constituante, l'institution dont nous devenons le défenseur n'est qu'une assemblée représentant la production et fonctionnant à titre plus que consultatif, mais moins que législatif.

représentation professionnelle a été sans doute la guerre mondiale avec ses conséquences. La guerre mondiale a été, en effet, non seulement le plus grand fait politique et militaire de l'histoire humaine, elle a été en même temps le plus grand effort économique et financier qu'on ait enregistré jusqu'alors. Les finances publiques aussi bien que les économies nationales des différents pays belligérants et neutres, en ressentirent vivement le coup. « L'impossibilité pour les gouvernements de diriger (même soutenus par l'inépuisable bonne volonté patriotique du public) la production, la distribution et les prix, est devenue, disent MM. Gide et Rist (*Histoire des doctrines économiques*, 4^e éd., p. 532, n. 1) vidente pour tous ».

§ 4. Les difficultés économiques de la guerre et de l'après-guerre¹ par cela même qu'elles furent chargées ou qu'elles se firent sentir surtout sur le dos des plus faibles, à savoir les classes laborieuses de chaque nation, les effroyables charges financières qui pèsent sur tous les gouvernements et qui rendent le socialisme d'Etat aussi impraticable que possible (Gide et Rist, *l. c.*, p. 534), suggérèrent aux classes travailleuses une pensée, qui d'ailleurs ne leur était pas inconnue auparavant, et d'après laquelle il serait bien préférable de prendre le maniement et la direction de leurs intérêts économiques dans leurs propres mains et de ne plus laisser au parlement politique le pouvoir d'en décider souverainement. Plus ou moins vague, c'est dans cette forme et dans cette tendance que l'opinion générale des groupements économiques sociaux se manifesta dans l'après-guerre².

1. V. sur les problèmes économiques et financiers de la guerre, la grande histoire économique et sociale de la guerre qu'est en train de faire publier (en 50 volumes) la Dotation Carnegie; v. J.-I. Shotwell, *Economic and social, History of the World-War. Outline of plan*, Washington, 1922; et H. Pirenne *Une histoire économique et sociale de la guerre*, extrait du *Bulletin de l'Académie royale de Belgique, Classe des Lettres*, avril 1924. Pour une étude d'ensemble, v. Olphe-Galliard, *Histoire économique et financière de la guerre, 1914-1918*, Paris. Sur les problèmes économiques et financiers d'après-guerre, v. A. Delatte, *La liquidation financière de la guerre; les comptes des Puissances belligérantes*, Paris, 1929; L. de Launay, *Problèmes économiques d'après-guerre*, Liège, 1925; cf. Ed. Théry, *Les conséquences économiques de la guerre*, Paris, 1922.

2. C'est ce qu'exprimait M. Marc Sangnier devant la Chambre des députés (séance du 21 mai 1920) dans les termes suivants : « Ce que réclament un grand nombre de travailleurs, c'est que le prolétariat organisé ou plutôt la profes-

En examinant (dans l'*Arbeitgeber* du 15 décembre 1925 la question de savoir si le fonctionnement d'une Chambre législative professionnelle est possible dans un régime démocratique et si l'on peut l'imposer à un parlement souverain élu au suffrage universel, M. H. Braunsweiler s'exprime à ce propos dans les termes suivants : « Le régime, dit-il, a livré le droit de fixer les impôts à ceux qui ont intérêt à voir l'Etat dépenser, tandis que ceux qui ont à payer les impôts, les conducteurs responsables de la vie économique, sont en minorité et contraints à rester en minorité ». Si la guerre mondiale avait posé le problème de la libération des peuples que les puissances alliées avaient inscrite dans leur programme comme un des buts à atteindre dans la lutte gigantesque, il semblait que, en même temps, un autre grand problème se posait, celui de l'émancipation économique plus large des classes des travailleurs et des prolétaires. C'est un problème dont l'existence et le mouvement se firent sentir plus vifs et plus tumultueux après la guerre, plus pacifiques et plus atténués de nos jours. La base en est la défiance du peuple à l'égard des classes dirigeantes, ces classes supérieures qui, d'après Stuart-Mill (*Principes*, t. II, p. 302 et s.), « se sont toujours servi de leur pouvoir au profit de leur égoïsme ». Assurément, il ne s'agit pas d'un mouvement nouveau; il existait en puissance depuis toujours et ses racines se trouvent dans la nature humaine elle-même; ce n'est donc pas une nouveauté ni une invention non plus, parce que, ainsi que le dit Le Play (cité par Gide et Rist, *l. c.*, p. 586), « en matière sociale, il n'y a rien à inventer »; ce qui est nou-

sion organisée, aussi bien les professions manuelles que les professions intellectuelles, aussi bien les travailleurs de la main que ceux du cerveau, c'est que toutes ces forces soient considérées, non comme des forces que l'on consulte seulement de temps en temps et dont *on peut ne pas respecter les avis*, mais comme faisant intégralement partie de la puissance nationale, si bien qu'à côté de la représentation politique que nous sommes ici, il y ait une représentation : celle des intérêts économiques du pays. *Représentation authentique aussi bien que l'autre...* Je crois qu'après la guerre mondiale, une guerre qui a été le point de départ de révolutions dans toutes les nations du monde, nous serions bien imprévoyants et nous aurions une vue étrangement courte, si nous refusions de transformer quoi que ce soit de notre *vieille constitution monarchique* de 1875. Je demande donc qu'on s'oriente dans ce sens; je demande qu'il y ait une double représentation : représentation politique, représentation des intérêts économiques, *de tous les intérêts, aussi bien de ceux des patrons que de ceux des ouvriers* (Ch. des députés, 21 mai 1920, *J. Off.*, p. 1065).

veau, c'est le développement que le mouvement de l'émancipation économique du travailleur a pris surtout dans notre époque. C'est ce qui explique l'existence d'une tendance actuelle portant vers l'institution de parlements professionnels, pourvus d'attributions spéciales et fonctionnant, soit à côté des parlements politiques, seuls organes de la souveraineté nationale, soit sans eux, comme c'est le cas dans les Etats corporatifs. C'est un signe des temps prouvant que le développement de la démocratie, tel qu'il s'est affirmé en Europe à l'aurore du ^{xx}e siècle, s'est définitivement arrêté et que ce régime est loin de correspondre aux nécessités d'une humanité souffrant de l'injustice sociale.

§ 5. En effet, la complexité et la multiplicité des problèmes, qui se sont posés après et, en grande partie, en conséquence de la guerre, a été de nature à démontrer la pleine insuffisance du parlementarisme actuel à leur donner une solution, et à augmenter la défiance qui déjà depuis longtemps commença de se développer à l'encontre de ce régime. « Contre la démocratie parlementaire qui peut être considérée comme la forme de « l'Etat de culture » (Kulturstaat), dit M. Kelsen (*Revue du Droit public*, 1926, p. 664), s'élèvent depuis quelque temps des voix toujours plus nombreuses¹. Il est évident qu'elle n'a pas rempli les hautes espérances qu'elle paraissait autoriser au temps de la monarchie absolue. Ainsi lui oppose-t-on, à nouveau, l'idée autocratique sous

1. Nous ne pouvons examiner ici l'évolution de la crise de ce régime. Les raisons du déclin du parlementarisme doivent être recherchées d'abord dans le renforcement de l'esprit démocratique lui-même. L'idée de la représentation populaire ne peut pas servir de critérium à la forme de l'Etat. Même la monarchie absolue russe n'était pas dépourvue d'une telle représentation. Pourtant, l'accouplement des idées de la république et du régime parlementaire pourrait paraître une insulte à la logique. De fait, le courant républicain qui est démocratique n'a pas les mêmes tendances que le courant parlementaire qui est monarchiste et bourgeois (cf. Hauriou, *l. c.*, p. 341), ou tout au moins a pris naissance dans la monarchie. Pour satisfaire donc à l'esprit démocratique, on fait reculer la représentation du peuple, rétrécie en son domaine d'omnipotence à cause d'institutions telle que l'initiative populaire et le referendum; pour diminuer et affaiblir le pouvoir de la même représentation, on propose également de raccourcir la période de la législature afin qu'on donne au peuple l'occasion de s'exprimer à de courts intervalles sur sa propre volonté; puis, une autre proposition conçue dans le même sens, vise la suppression du mandat « libre » et son remplacement par un autre faisant dépendre le député de ses électeurs qui, organisés plus solidement qu'aujourd'hui, pourraient exercer leur contrôle sur lui et, au besoin, le révoquer.

la forme de la dictature, ou cherche-t-on une forme politique tierce qui serait au delà de l'opposition entre autocratie et démocratie. On croit l'avoir trouvée dans l'organisation par classes professionnelles ». Une autre forme de réaction contre la démocratie, forme hybride, s'appuyant en même temps sur le principe de la dictature et sur celui de l'organisation du travail, est le bolchevisme, la dictature de « la classe travailleuse » qui, à partir de 1917, fait constamment obstacle à la démocratisation de l'Europe et tend à bouleverser le régime actuel à tout prix. L'Europe centrale et orientale, l'Asie, sont, par excellence, le champ de bataille entre la démocratie traditionnelle ou une autre forme de gouvernement et les nouvelles idées qui en combattent l'utilité pratique et la sincérité des dispositions. C'est la révolution sociale internationale qui menace de supplanter partout la démocratie nationale et le gouvernement parlementaire.

§ 6. Ce qui est également un signe des temps, c'est que le parlementarisme n'est plus défendu avec le même zèle qu'autrefois. Plus encore, certains de ses partisans d'autrefois, et même des plus fervents, l'abandonnèrent à peu près, d'autres sont allés jusqu'à le condamner même. M. Larnaude qui avait autrefois traité de chimères l'idée un peu prématurée de l'Etat syndicaliste, n'a aucune difficulté à reconnaître franchement (v. *Union interparlementaire. L'évolution actuelle du régime représentatif*, Genève, 1928) que « le régime parlementaire (l'expérience, dit-il, le démontre surabondamment) prend le contrepoids des solutions que demanderait l'intérêt de l'Etat ». Et le voilà devenu partisan de la représentation des intérêts. « L'idée de représentation, remarque-t-il, n'est pas seulement dans le suffrage, elle est bien plus encore dans toutes les forces du pays : sociales, religieuses, pensantes, productrices, travailleuses, familiales. Il faut que toutes ces forces qui constituent les éléments mêmes de l'Etat, soient représentées pour qu'il y ait vraiment représentation et régime représentatif ».

« Il faut donc ajouter, dit M. Larnaude, aux électeurs individuels, les électeurs qu'on appelle, faute d'une meilleure expression, les *électeurs corporatifs*. Famille, religion, intelligence, agriculture, commerce, industrie, élément ouvrier,

professions dites libérales, associations à buts désintéressés, etc., doivent former des groupements organiques, investis, outre les attributions qui correspondent à leur nature et à leur caractère, d'un droit de représentation propre se manifestant par un vote corporatif et par des délégués ou députés corporatifs » (v. *Bull. de la Législation comparée*, juin-septembre 1928, p. 307).

§ 7. La question d'un assainissement, complètement ou même remplacement du parlementarisme par un autre système devient générale; « dans tous les pays, ainsi que le dit M. Larnaude (*l. c.*, p. 302), on se préoccupe de l'évolution, d'aucuns disent de la crise, quelques-uns parlent même de la disparition prochaine du régime parlementaire ». L'étude de cette question n'aboutit pas dans tous les pays aux mêmes résultats. Il y a même des pays où l'on n'a abouti à aucun résultat si ce n'est celui de s'en tenir, tout au moins provisoirement, à l'état de choses déjà existant et de ne se conformer aux nouvelles conceptions que dans le cas où celles-ci deviendront des besoins dont on ne saurait ne pas tenir compte. A côté de ceux-ci, il y en a d'autres qui entendent donner une satisfaction incomplète aux nouvelles théories syndicalistes et en faire l'expérience par étapes. Enfin, une catégorie d'Etats dits *corporatifs*, ont adopté et appliqué des systèmes où le parlementarisme a été supprimé et la nouvelle représentation basée sur la division et l'organisation du travail. Tenant à donner un bref résumé de ce mouvement varié, nous examinerons d'abord les régimes représentatifs pratiqués en Russie, en Italie et en Espagne, puis nous enregistrerons les progrès que l'idée de la représentation des intérêts a pu réaliser chez les Etats dits libéraux et démocratiques.

CHAPITRE VII

La représentation des intérêts chez les Etats corporatifs.

- I. § 1. Nombre des Etats corporatifs. — § 2. Définition et rôle de l'Etat corporatif. — § 3. Besoins et aspirations auxquels correspond l'Etat corporatif.
- II. *U. R. S. S.* — § 1. Le modèle des Etats basés sur « l'organisation du travail ». — § 2. Organisation de la « pyramide soviétique ». Ses conséquences. — § 3. Caractère politique plutôt qu'économique de la représentation des « soviets ». — § 4. Le Conseil supérieur de l'Economie nationale, son recrutement, ses devoirs. — § 5. Le syndicalisme soviétique et la solution des conflits professionnels en Russie.
- III. *L'Italie et le Fascisme.* — § 1. Substitution au parlement politique d'un parlement professionnel consultatif. — § 2. Le projet de M. Labriola; le décret-loi du 27 octobre 1922 et le Conseil supérieur du travail. — § 3. L'avènement du Fascisme; « notre but, c'est l'Etat corporatif ». — § 4. L'organisation des professions en Italie au Moyen-âge et l'idée de la représentation des « ordres sociaux » dans l'Italie moderne. — § 5. Le Conseil supérieur de l'Economie Nationale. — § 6. Evolution de l'idée d'un Etat corporatif. — § 7. La réforme sociale et la Charte du Travail. — § 8. Raisons et fondements du syndicalisme national italien. — § 9. L'organisation syndicaliste et le rôle de la corporation. — § 10. La réforme électorale. — § 11. Les Confédérations proposent, le parti fasciste dispose. — § 12. Sur le Sénat italien. — § 13. Appréciation du régime fasciste et de ses fondements en comparaison avec ceux du bolchevisme. — § 14. L'Etat, le Fascisme et le parlement.
- IV. *L'Espagne et le Directoire (Riverisme).* — § 1. Tendances de la dictature espagnole. — § 2. Le Conseil de l'économie nationale espagnole. — § 3. La réforme sociale en Espagne. — § 4. La nouvelle constitution, la Chambre et le Sénat. — § 5. La corporation; ce qu'on doit entendre par ce mot; le comité paritaire. — § 6. Un exemple: l'organisation corporative agraire. — § 7. Rapports entre la dictature et les syndicats; défauts de l'organisation corporative espagnole. — § 8. « Débarrassons le pays du virus démocratique ».
- Appendice. Le Conseil des Provoiseurs de Fiume.* — 1. Caractère de la Charte de la liberté du Carnaro. — § 2. Organisation professionnelle de l'Etat de Fiume. — § 3. Les deux Chambres législatives et leur fonctionnement.

I. § 1. Les Etats où la représentation est organisée à la base de la division et de l'organisation du travail et où à côté de cette représentation il n'y en a aucune autre, sont, au nombre de trois. D'abord, l'ancien Empire russe devenu

en sa plus grande partie, l'U. R. S. S. avec des tendances manifestes à comprendre peu à peu tous les pays de la terre, en d'autres mots sans aucune limitation nationale; bien qu'on ne trouve point dans l'U. R. S. S. la représentation des intérêts, au sens donné à ce mot dans les pays occidentaux, on ne peut nier qu'il y a là un système représentatif dans lequel le capital n'occupe aucune place et c'est exclusivement le travail qui compte; puis, l'Italie, autrement dit l'Etat fasciste, dont le rôle d'action est limité par les frontières de ce pays; enfin, l'Espagne où le régime corporatif vient à peine d'être institué.

§ 2. Il ne rentre pas dans notre intention de parler de l'Etat corporatif en lui-même; nous nous bornons à en donner la définition, en rappelant qu'il s'agit d'un mélange d'étatisme et d'associationnisme, où le principe d'autorité est puissamment restauré et joue même, au point de vue économique, un rôle capital. Il s'agit bien de l'Etat où les différentes classes possèdent non seulement la conscience de leurs intérêts propres, mais en dirigent même, en grande partie (tout au moins théoriquement), l'évolution, alors que l'autorité de l'Etat se confine au rôle de contrôleur de leur action respective et de conciliateur d'intérêts opposés en vue du bien-être général. « Notre parti, écrivait au commencement de novembre 1928 M. Mussolini, dans le *Saturday Evening Post*, n'est le protecteur d'aucune classe, mais le régulateur des relations entre toutes les classes de l'Etat. Il n'y a plus, continue-t-il, dans l'Etat fasciste de place pour l'individu égoïste qui usurpe un droit anti-social ou qui se rebelle contre une loi de la collectivité. » L'Etat corporatif, pour être vrai, doit être le résultat d'une réforme sociale; c'est alors seulement qu'il pourra jouer le rôle de réformateur que ses partisans préconisent, et c'est alors seulement qu'il deviendra pour tous les peuples, en mal de réformes, une expérience, laquelle, ainsi que le dit M. Larnaude (*l. c.* p. 307), sera peut-être décisive et que les peuples ont le plus grand intérêt à suivre de très près ».

§ 3. Les Etats corporatifs, soit gouvernés par la hiérarchie corporative, ce qui est normal, soit « dirigés » par un dictateur qui leur trace la route à suivre, un guide, un « *duce* »,

correspondent au même besoin et remplissent (dans le second cas, plus théoriquement que pratiquement) les mêmes vagues désirs des classes travailleuses et productrices de se voir un jour en état de défendre elles-mêmes leurs intérêts et d'en diriger l'évolution indépendamment de toute immixtion étrangère.

II. § 1. Le modèle, où prennent corps pour les classes travailleuses, nous le répétons, tout au moins théoriquement, ces idées, se voit clairement en Russie; le grand pays, où la constitution de la R. S. F. S. R. adoptée le 10 juillet. 1918 par le Ve Congrès panrusse des Soviets, a servi de modèle aux constitutions de toutes les Républiques membres de l'U. R. S. S., est formé de plusieurs républiques, dont chacune est une fédération de communes administrées par leurs soviets élus par les agglomérations de soldats, de paysans et d'ouvriers¹. En effet, ce sont les conseils de ces communes qui sont à la base de la pyramide qui aboutit au gouvernement suprême de l'Union des Républiques socialistes soviétiques. Bien entendu, les aspirations des différents groupements subissent jusqu'à ce qu'elles arrivent au sommet de la pyramide, un filtrage qui peut les transformer complètement, les amputer ou même les faire disparaître et remplacer par d'autres. C'est un grand défaut en même temps qu'un avantage du « système des conseils » dont le but consiste à coordonner ces différents intérêts, si opposés souvent les uns aux autres; mais nous n'en faisons pas ici la critique, nous exposons seulement les faits, tels qu'ils se présentent à l'observation du théoricien. D'après le système pratiqué en U. R. S. S., les travailleurs appartenant à une profession déterminée : agriculture, commerce et transports, industrie et professions libérales, fonctionnaires et autres professionnels membres d'une commune, choisissent dans leur sein des délégués qui seront envoyés au soviet de *Volost* (centre), et qui formeront le collège électoral de l'arrondissement en vue de choisir d'autres délégués pour le soviet d'*Ouyezd*

1. « Le pouvoir appartient, d'après l'art. 7 (ch. IV de la constitution de 1918) entièrement et exclusivement aux classes (masses) travailleuses et à leur représentation officielle, à savoir : les soviets des mandataires des ouvriers, soldats et paysans. »

(district). A leur tour les délégués des différents districts ou provinces choisissent le collège électoral d'une république soviétique. On aboutit par ce procédé au Soviet ou *Congrès panrusse* (V. Z. I. K.). C'est à lui qu'appartient, en principe, l'ensemble du pouvoir politique; mais, quand celui-ci ne se trouve pas réuni, le pouvoir ou plutôt son exercice passe au Comité central exécutif des Soviets (T. S. I. K.), qui alors possède même le pouvoir constituant. Devant le Comité exécutif sont en principe responsables les membres du Conseil des Commissaires du Peuple, nommé par le Comité exécutif et composé d'un président, d'un substitut et de dix commissaires (art. 37 de la constitution) qui, en fait, exercent le pouvoir et gouvernent l'Union. Quant au Comité central exécutif, son pouvoir est concentré dans un présidium qui compte 21 membres.

Nous ne pouvons insister plus longuement sur l'organisation sociale et électorale russe, non seulement parce que le législateur soviétique « travaille en général avec une telle rapidité que même un observateur attentif du droit public soviétique ne peut pas toujours se tenir parfaitement à jour » (B. Mirkine - Guetzevitch, dans la *Revue du Droit public*, 1926, p. 123), mais surtout parce que ce n'est pas le sujet de notre étude. Nous nous bornons seulement à signaler qu'une représentation telle que celle des soviets reste, on le voit, par excellence, politique et non économique. En effet, il ne s'agit que de la représentation de la classe travailleuse qui, après avoir imposé sa dictature sur les autres classes, est la seule qui possède des droits politiques. Il est vrai que la représentation des intérêts, au sens occidental du mot, aura dans l'Etat syndicaliste des fonctions également politiques et sur ce point c'est à juste titre que la théorie des soviets invoque en sa faveur les idées de feu M. Duguit sur la représentation professionnelle (v. B. Mirkine-Guetzevitch, *Revue du Droit public*, 1926, p. 339); mais ni le processus de son imposition ni son mode de recrutement ni sa composition n'ont beaucoup à faire avec le système pratiqué en Russie. Quant à la représentation professionnelle, plus littéralement économique, dont le but est de donner son avis sur les questions économiques et sociales, elle est plus ou

moins étrangère aux travaux du Conseil panrusse. Cela est tellement vrai que, dans le but d'avoir des « compétences » sur des matières relatives à l'évolution économique du pays¹, on a procédé à l'institution d'un Conseil supérieur de l'Economie nationale.

§ 4. Le Conseil de l'économie nationale assiste le Conseil des commissaires du peuple; il est lui-même un commissariat fédératif, c'est-à-dire qu'à côté de lui et sous son contrôle il existe aujourd'hui, sur le sol de l'ancien Empire, des Conseils du même nom dans les Républiques soviétiques de la Russie (R. S. F. S. R.), de l'Ukraine, de la Russie Blanche, du Turkmenistan et de l'Ouzbégistan. La Fédération des Etats transcaucasiens n'a pas encore organisé son Conseil; le rôle de celui-ci est confié à une conférence économique formée de représentants de la Géorgie, de l'Arménie et de l'Adjébédjan.

Le Conseil supérieur est constitué, outre les délégués des commissariats, principalement par le contrôle ouvrier de toute la Russie créé le 5-18 décembre 1917, ou plus récemment, par le Congrès des délégués des commissions régionales de contrôle ouvrier composé lui-même de représentants des unions professionnelles et de mandataires des comités ouvriers, des usines et fabriques, ainsi qu'il a été prévu par le règlement du 14 novembre 1917. Il comprend : a) une direction économique, chargée de l'étude de la politique industrielle et du budget industriel de l'U. R. S. S.; une direction de mines est rattachée à celle-ci; b) une direction centrale de l'industrie étatique qui dirige la plupart des trusts du pays et qui, ainsi qu'il est projeté, va être remplacée par cinq nouvelles directions : industrie chimique, alimentaire, textile, minière, forestière et papetière; c) une section technique scientifique qui, en vertu du même projet, sera transformée en une véritable direction, et sous le contrôle immédiat de laquelle sont placés les établissements scientifiques dont l'activité est liée à celle de l'industrie (v. sur ce Conseil, *La Vie économique des Soviets*, n° 30, 31 du 1^{er} juin 1926, n° 32 du 29 juin 1926, et du 5 décembre 1926, où un article de M. N. Kopiloff).

1. Sur l'évolution de l'économie nationale de la Russie v. notre Esquisse bibliographique, 2^{me} partie, § 9, 11, *La dictature de classe en Russie*.

C'est au Conseil supérieur de l'économie nationale qu'incombe la tâche de réglementer la production, la répartition et les échanges en Russie. Plus particulièrement, il est chargé de la gestion de l'industrie dans la mesure indiquée par les lois fondamentales de l'Union, ainsi que des entreprises commerciales existant dans le pays. Il a la direction et le contrôle des 70 trusts¹ représentant en valeur les trois quarts de l'ensemble de la production et groupant les principales entreprises de l'Etat, à savoir celles de la métallurgie, de la houille, du textile, du naphte, etc...

Au Conseil supérieur d'économie incombe aussi le devoir de dresser annuellement un plan pour l'industrie de l'Union entière et un budget industriel qu'il soumet ensuite à d'autres organes de l'Union; de plus, il doit étudier les projets de législation industrielle ainsi que les décrets tendant à leur application, surveiller l'exécution de ceux-ci, créer de nouvelles entreprises et s'occuper du perfectionnement de la production et de l'outillage.

Il ne se mêle point aux différends industriels; pour la réglementation du travail, il y a dans l'Union des Soviets un code spécial appliqué depuis 1922. En cas de conflit professionnel, la grève étant une solution interdite, les syndicats doivent se soumettre à l'arbitrage officiel de l'Etat, arbitrage organisé par le commissariat du travail. C'est du même commissariat que dépendent la protection du travail par l'intermédiaire d'inspecteurs choisis par les syndicats eux-mêmes, l'administration générale des assurances sociales, enfin l'organisation de l'éducation professionnelle. L'adhésion des ouvriers aux syndicats a été proclamée libre et volontaire, mais comme les adhérents jouissent de privilèges particuliers, cette prétendue liberté n'est qu'un trompe-l'œil. Pour la solution des conflits entre les syndicats, l'arrêt du 18 juillet 1922 institua les Chambres de conciliation près les organes du commissariat.

1. Le trust qui apparaît comme le support et le moteur de la production est un groupement d'entreprises, un cartel qui représente dans l'économie soviétique un ensemble économique et qui englobe, s'il y a lieu, quelques entreprises auxiliaires. Ainsi, par exemple, les entreprises métallurgiques possèdent souvent des mines de charbon, des usines de coke, etc., les industries textiles sont en possession non seulement de filatures, de tissages, de manufactures d'apprêtage, mais aussi d'ateliers de réparation, d'exploitations de tourbières, etc.

riat du travail; elles se substituèrent aux commissions syndicales de conciliation, en dépit de tous les efforts tentés par le syndicat en vue de garder la haute main sur la procédure des conflits professionnels. Quant à l'évolution du syndicalisme en Russie, nous nous bornons à signaler que, aussi bien avant qu'après la N. E. P. (1921) (v. sur ses motifs l'étude de N. Sarabianov, *Pourquoi la N. E. P.* ? Paris, 1925), les syndicats ont largement collaboré à la vie économique et sociale de l'U. R. S. S. Dans le Conseil de l'économie nationale réorganisé en juillet 1918, 30 membres sur 69 étaient directement désignés par les syndicats. La N. E. P. impliqua l'abandon de toute autorité dans l'administration des entreprises par les syndicats. C'est à partir de 1922 que ceux-ci, après une période d'abstention totale, recommencèrent à s'occuper de questions économiques, et que le gouvernement cherche à introduire de nouveau une représentation syndicale dans le Conseil de l'économie nationale. Une autre représentation des syndicats existe également dans le *Gosplan*, c'est-à-dire à la commission des plans et projets de l'Etat.

III. § 1. Abordons maintenant le régime dictatorial et corporatif, tel qu'il a été établi en Italie, et insistons sur celui-ci un peu plus, étant donné l'intérêt tout particulier que l'on porte aussi bien en France que chez nous à ce grand pays limitrophe. Là, ce n'est pas le Sénat qui ne compte presque pas dans la vie publique; bien qu'impuissant, ce corps subsiste encore dans sa forme d'autrefois. C'est la Chambre des députés elle-même, représentation de la souveraineté nationale qui, en Italie, fit place à un parlement consultatif composé des représentants des corporations. On peut dire qu'il n'existe plus de parlement politique en ce pays.

§ 2. L'idée d'une réforme conçue dans le sens corporatif est antérieure, tout au moins en partie, au régime pratiqué actuellement en Italie. En effet, déjà le 5 octobre 1920, le journal *Epoca* annonçait que le ministre Arthur Labriola, un des syndicalistes les plus en vue, disciple même et admirateur de G. Sorel¹, présenterait un projet de réforme du Conseil su-

1. « Ce n'est qu'avec G. Sorel, dit-il, que nous avons commencé à respirer dans une atmosphère de pensée vraiment haute et libre » (cité par M. Hanotaux, *La Démocratie et le travail*, p. XIX, n. 1).

périeur du travail, tendant à créer, à côté du parlement politique, un parlement technique composé tout au plus de 150 membres, nommés proportionnellement par les patrons et les ouvriers et ayant non seulement des droits consultatifs, mais encore législatifs pour tout ce qui concerne la discipline du travail et les conditions des travailleurs. Ce parlement devrait discuter les règlements en matière de travail, examiner les questions relatives aux rapports entre les patrons et les ouvriers, contribuer enfin à une évolution normale du mouvement travailliste. Il serait divisé en deux sections, l'une industrielle et commerciale, l'autre agricole, lesquelles auraient à choisir un comité permanent dans le but de préparer des études et de veiller à l'exécution des lois. Il devrait aussi élaborer des règlements spéciaux pour rendre plus facile l'application de la législation ouvrière. Mais les idées de M. Labriola n'aboutirent à rien. Plus tard, d'une part la Confédération Générale du Travail demandait l'institution d'un parlement économique qui remplacerait le Conseil supérieur du Travail institué déjà en vertu de la loi du 29 juin 1902 (loi Zanardelli), et dont les décisions auraient force de loi, si ce parlement persistait après le second vote dans sa décision; d'autre part, le Gouvernement se contentait d'une réorganisation du Conseil du Travail permettant une représentation plus large et plus directe des classes laborieuses dans celui-ci et favorisant la prépondérance de l'élément professionnel sur l'élément bureaucratique et parlementaire. Conformément au projet du ministre Beneduce présenté au Parlement, le 16 février 1922, après de longs débats on finit par promulguer le 27 octobre 1922 un décret-loi sur l'organisation générale de ce conseil. C'est le lendemain de sa promulgation que le Fascisme parvint à s'installer souverain en Italie.

§ 3. Dès son avènement (28 octobre 1922), le régime fasciste essaya de faire entrer dans le domaine des réalisations une nouvelle forme du syndicalisme qui, loin de miner l'Etat, aurait pour résultat de le fortifier et de le rajeunir; c'est le syndicalisme appelé, bien que d'une façon antinomique, national. En ce sens, le fascisme se montra plus favorable à la conception de M. Labriola qu'au Conseil supérieur du Travail, supprimé six mois après l'installation du nouveau

régime. Maintenant, c'est l'idée d'une Chambre professionnelle et technique qui va être préconisée maintes fois. Elle ne fonctionnerait plus à côté du parlement politique, mais tout simplement à sa place.

En effet, la révolution fasciste, après s'être donné pour objectif (durant les années 1922 à 1925) la destruction du soi-disant « Etat libéral et démocratique », arriva en 1926 à exposer son plan constructif : « Notre but, déclara M. Mussolini, c'est l'Etat corporatif. Nous voulons créer une Chambre corporative *sans opposition* (c'est-à-dire sans qu'elle fonctionne à côté d'un parlement politique) ». Il est vrai que pendant un certain temps, et notamment en juin 1926, les reconSTRUCTEURS fascistes des institutions de l'Etat se proposèrent, entre autres, de faire recruter le Sénat exclusivement par voie corporative (v. le *Journal* du 25 mai, interview de M. Rocco; et le *Temps* du 13 juin 1926); mais cette idée n'a pu prévaloir. La représentation professionnelle étant apparue au dictateur comme le correctif nécessaire aux défauts du parlementarisme et le remède efficace aux maux qu'il causa, il fallait certainement faire disparaître totalement le système précédent.

§ 4. L'Italie était, peut-on dire, appelée par l'histoire et les traditions à former un Etat basé plus ou moins sur l'organisation des professions. En effet, c'est en Italie que nous trouvons au Moyen-âge des républiques professionnelles, telles que celles de Sienne et de Florence où, comme le fait remarquer M. H. Hanotaux (*La démocratie et le travail*, p. 105, et s.), « l'effacement des partis devant les métiers était, en somme, la caractéristique dominante du système ». Pourtant, il convient de signaler que, ainsi que dans l'Italie fasciste, à Florence, à Sienne et ailleurs, les organisations politiques n'abdiquèrent jamais. « Au-dessus des intérêts et des traditions économiques... le parti guelfe (*la parte guelfa*) resta, pendant des siècles, le pouvoir politique adjuvant des arts et des métiers » (Hanotaux, *l. c.*).

Dans les temps modernes, bien que l'Italie adoptât le suffrage universel restreint, il y eut plusieurs partisans d'un suffrage universel établi sur la base « des ordres sociaux ». C'est en faveur d'une telle représentation que se prononce en

1897 le professeur G. V. Ballerini (*La Rappresentanza politica degli ordini sociali*, Turin, 1897, p. 123)¹. En parlant de la composition de la représentation, il fait remarquer ce qui suit : « il convient, écrit-il, de photographier la société sur toutes ses faces et ses profils qui sont contenus dans l'Etat, et faire en sorte que son âme ainsi que tous les éléments de sa vie matérielle y soient représentés. Même les hérésies et les opinions les plus contraires devraient trouver un protecteur dans l'Assemblée nationale, parce que plus elles trouvent leur base et leur raison d'être dans la défense d'un certain intérêt social, plus elles sont respectables ». M. Ballerini n'hésite pas à faire appel aux opinions d'hommes illustres, italiens et étrangers, qui, d'après lui, se déclarèrent en faveur de la représentation des classes sociales. « Quand, dit-il, Montesquieu, Machiavel et César Balbo (*Della Monarchia rappresentativa*, liv. II, 4, p. 270) font l'éloge du suffrage universel, ils entendent certainement se rapporter au *suffrage organisé* et à ces espèces de représentation qui font partager les votes en attribuant à chacun une valeur différente. Encore plus explicite fut V. Gioberti, quand il écrit (*Rinnovamento* etc., p. 222) qu'il voit dans le peuple entier une grande ténacité d'intention de conserver les ordres, constitués alors qu'il prenait part à la vie publique, de mettre en ordre et en harmonie des liens réciproques en introduisant dans les affaires les différentes classes de citoyens suivant leurs capacités » (*l. c.*, p. 127)².

§ 5. Ainsi donc la théorie de la représentation des intérêts n'était pas tout à fait nouvelle pour l'Italie : pour l'appliquer le parti fasciste avait besoin de temps. Jusqu'à ce que la réforme sociale dont le nouveau système représentatif serait le simple résultat, soit mûrie et préparée dans ses détails, le gouvernement de M. Mussolini voulut prévoir aux nécessités de l'économie nationale par l'institution d'un Conseil suprême. Institué par l'art. 22 du décret du 6 septembre

1. Comme d'ailleurs le dit lui-même, M. Ballerini avait en vue l'œuvre de M. de Greef, *Regime parlamentare, regime rappresentativo*, Palerme, 1896 ; l'étude de M. Ch. Benoist, *De l'organisation du suffrage universel*, dans la *Revue des Deux-Mondes*, 1^{er} juillet 1895, etc.

2. V. Sur le même sujet : A. Boggiano Pico, *Organizzazione professionale e rappresentanza di classe*, 1898.

1923 et remanié par décret du 14 septembre de la même année, portant réglementation de la composition et organisation des bureaux du ministère de l'Economie nationale, le Conseil de ce nom a vu préciser son fonctionnement par le décret du 2 décembre 1923. Ses membres, au nombre de 45, étaient nommés pour 4 ans, ils pouvaient être nommés de nouveau et ils avaient pour président le ministre de l'Economie nationale; leur nomination avait été réglée par le décret du 14 janvier 1926, de sorte que, dans le cas où il était demandé à des associations de désigner leurs représentants, elles devaient présenter une liste contenant un nombre de personnes double de celui des délégués à nommer; c'est ce qui a été conservé, ainsi que nous le verrons, dans la loi électorale concernant la Chambre professionnelle. Par le décret du 14 septembre 1925, le nombre de ses sections a été porté de trois à quatre, dont la dernière avait à étudier les problèmes relatifs au travail et à la prévoyance sociale. Le Conseil était l'organe consultatif du ministère de l'Economie nationale et ne pouvait d'aucune manière faire figure de parlement économique; on devait, pourtant, lui rendre compte de la mise en œuvre de ses délibérations. Le Conseil s'est occupé surtout de la concentration de la production, de la réorganisation de la main-d'œuvre, de l'expansion du machinisme, de l'outillage économique du pays, etc.

§ 6. Cependant, le Conseil suprême ne correspondait pas aux buts politiques du fascisme. A la fin du mois de juin 1926 (v. le *Temps* du 30 juin 1926)¹ se faisait jour la conception de l'Etat corporatif italien, c'est-à-dire d'une « organisation syndicale sur la base de quinze grandes confédérations professionnelles : six ouvrières, six patronales et trois libres, placées sous le contrôle d'un ministre des Corporations² et par lesquelles se régleraient tous les problèmes

1. Cependant, l'idée d'une Chambre professionnelle avait fait son apparition officielle le 1^{er} mai, lorsque le député Finzi déposa à la Chambre l'ordre du jour suivant : « La Chambre, convaincue de la superfluité de son existence, demande au gouvernement de la remplacer par une autre institution plus adéquate aux nécessités et aux développements de la conception corporative de la Nation ». Mais le moment n'était pas encore favorable et l'ordre du jour n'obtint que 5 voix.

2. Actuellement M. Mussolini lui-même avec M. Bottai, comme sous-secrétaire d'Etat aux Corporations.

de la production ». Quelques mois plus tard, dans son interview donnée à l'*Avenir* du 26 décembre 1926, le « duce » confirmait ses intentions de supprimer la Chambre et de la remplacer par une assemblée corporative. Mais il y avait encore d'autres étapes à franchir et ce n'est que le 26 mai 1927 que M. Mussolini, dans son discours à la Chambre italienne, a déclaré sans détours que sa conception de l'Etat fasciste entraînait l'institution d'une Chambre corporative unique (*Popolo d'Italia*, 27 mai 1927). « Aujourd'hui, déclarait-il, nous ensevelissons solennellement le mensonge du suffrage universel démocratique ». Il n'y avait là que l'énonciation d'une réforme électorale qui n'était qu'une pure conséquence de la réforme sociale déjà consommée³.

§ 7. La réforme sociale italienne, qui est l'expression même de l'idéal fasciste, est condensée dans la célèbre *Charte du Travail* (*Carta del Lavoro*; v. le texte dans les numéros du *Temps* des 23 et 24 avril 1927 et dans le *Bulletin mensuel de la Société de la Législ. comp.* juillet-septembre 1928. Appendice A, p. 308) qui, ainsi que l'a écrit récemment M. Mussolini dans le *Saturday Evening Post*, « constitue maintenant un formidable pilier de la nouvelle constitution italienne ». La Charte donnée au travail fut promulguée par le Grand Conseil fasciste le 30 avril 1927 et constitue « le document fondamental de la révolution fasciste, puisqu'elle établit les devoirs et les droits de toutes les forces de la production »; ses premiers points d'appui sont : l'organisation corporative, les contrats collectifs du travail et la magistrature du travail. La Charte est divisée en quatre parties, dont la première porte le titre : de l'Etat corporatif et de son organisation. La cellule du nouvel Etat est la corporation; ce sont les corporations qui, d'après l'art. 6 de la Charte du Travail, constituent l'organisation unitaire des forces de production et représentent intégralement les intérêts de celles-ci.

3. Sous l'influence des mêmes conceptions a été rédigée la Charte de la liberté du Quarnero, c'est-à-dire la constitution syndicaliste de l'Etat de Fiume, promulguée par G. d'Annunzio le 8 septembre 1920; elle peut être considérée comme le type d'une organisation étatique syndicaliste. Cf. G. Ambrosini, *G. d'Annunzio et la constitution syndicale de Fiume*, dans la *Revue du Droit public*, 1926, p. 741 et s.; et *infra* : Appendice : *Le Conseil des Provideurs de Fiume*.

Quant à l'organisation corporative du travail, autrement dit le classement des corporations et la fixation de leur place dans le cadre général de l'Etat, après avoir longuement mûri, elle a fait l'objet de la loi du 3 avril 1926 et du décret royal du 1^{er} juillet 1926 (n° 1.130) qui contient les règles nécessaires pour l'exécution de la loi citée auparavant (v. les textes dans l'*Europe Nouvelle* du 21 août 1926; cf. E. Barda, *Les principales réformes fascistes*, *Bulletin de la Société de législ. comp.*, 1928., p. 281). Depuis le mois d'octobre 1926 le groupement des corporations syndicales en fédérations et confédérations s'est définitivement établi. Il comprend : 1° l'organisation des employeurs, avec six confédérations; 2° l'organisation des travailleurs et des personnes exerçant une activité libre avec une confédération : celle des syndicats fascistes, divisée en autant de fédérations qu'il y a des confédérations d'employeurs, et la fédération autonome des travailleurs aux transports maritimes et aériens; 3° les sept associations de personnes dépendant de l'Etat ou d'autres établissements publics.

§ 8. Quelles sont maintenant les raisons profondes de l'adhésion du fascisme aux idées syndicalistes et de la naissance du syndicalisme national italien ? Incontestablement, ces raisons doivent être cherchées dans les conditions spéciales dans lesquelles l'économie nationale italienne se débat. Alors que les positions de richesse et de force sont réservées dans le monde à d'autres puissances, l'ouvrier italien souffre de l'infériorité où son pays se trouve par rapport aux nations concurrentes bien plus que de l'avarice et de l'avidité du patron. Ainsi donc, l'Italie est un pays où le syndicalisme international paraît même absurde; il ne peut aboutir qu'à la ruine¹, alors que l'activité de l'économie nationale doit avoir pour but, d'après la définition de Fred. List (*Le système national*, traduction de l'allemand par Richelot, p. 277), qu'une nation donnée, dans la situation actuelle du monde et eu égard aux circonstances particulières, parvienne à conserver et à améliorer son état économique. Ainsi donc, c'est la logique des choses elles-mêmes qui veut qu'il

1. Cf. L. Villari, *La guerre civile en Italie de 1919 à 1922*, dans l'*Annuaire du Centre International d'Etudes sur la fascisme*, t. 1, 1928.

existe en Italie un syndicalisme national, « fondé sur la solidarité qui doit exister entre les groupes sociaux d'un peuple pauvre, mais exubérant d'hommes et de volonté » (v. le Rapport de M. Rocco, garde des sceaux, à la Chambre des députés, dans *La Réforme syndicale en Italie*. C. Colombo, Rome 1926, p. 56). Il ne s'agit pas du syndicalisme traditionnel, du *Sindacalismo socialista*, pour nous servir de l'expression de M. Suardo, secrétaire d'Etat aux Corporations; entre lui et le syndicalisme fasciste il y a des différences profondes quant à l'organisation, les directions et les buts (v. Suardo, *La concezione sindacale del fascismo*, dans la Bibliothèque *Mussolinia*, éd. Paladino, Mantoue, fasc. *Mussolini e le corporazioni*, p. 15 et s.; cf. et *Revue intern. des institutions économiques et sociales*, 1926, n° 3).

Ainsi donc, à la base du syndicalisme italien, se trouve l'idée nationale. Pour l'idéologie fasciste il n'y a pas au monde de classes sociales reliées au-dessus des frontières par la communauté d'intérêts et de visées sociales; il n'existe que des nations que l'histoire nous montre dans l'évolution de leurs relations amicales ou hostiles à travers les siècles. C'est ce que dit aussi Fred. List (*l. c.*, p. 141) : « entre l'homme et l'humanité, l'histoire a mis les nations. C'est ce que l'Ecole oublie. Chaque homme fait partie d'une nation, et sa prospérité individuelle dépend au plus haut point de la puissance politique de celle-ci ». D'où l'on peut tirer la conséquence que les diverses classes sociales d'une même nation ne doivent pas s'entre-déchirer sans aucun profit réel, mais collaborer dans une organisation rationnelle subordonnant l'intérêt de chacune à l'intérêt national, c'est-à-dire à l'intérêt de tous. C'est justement ce que dit la *Carta del Lavoro* dans son art. 1^{er} : « La nation italienne est un organisme ayant des buts de vie et des moyens d'action supérieurs en puissance et en durée à ceux des individus, divisés ou réunis, qui la composent ». D'après cette conception la nation n'est pas seulement « le milieu dans lequel se produit le phénomène de l'Etat, c'est-à-dire la différenciation entre gouvernants et gouvernés », ainsi que l'enseigne M. Duguit (*Traité de droit constitutionnel*, 2^e éd., t. II, p. 14); la nation, d'après le même art. de la Charte du Travail, « est une unité morale,

politique et économique qui, dans l'Etat fasciste, est pleinement réalisée ». En effet, on ne doit pas rechercher dans l'Etat fasciste l'Etat libéral et démocratique, mais l'Etat souverain, c'est-à-dire l'Etat unificateur et régulateur dont le but consiste à unir toutes les forces de la société pour les orienter dans la voie du bien-être général. « Nous avons enseveli le vieil Etat démocratique libéral, déclarait M. Mussolini en avril 1926 ; nous sommes un Etat qui contrôle toutes les forces politiques, toutes les forces morales, toutes les forces économiques ; nous sommes donc en plein Etat corporatif fasciste » ; et de répéter dans son discours du 26 mai 1927 : « Tout pour l'Etat, rien contre l'Etat, rien en dehors de l'Etat ; c'est l'Etat seul qui donne la vigueur aux peuples ».

Alors cet Etat unificateur et modérateur des forces sociales, à la différence de l'Etat libéral, ne peut par définition même se désintéresser ou, tout au moins, rester neutre dans la lutte entre travailleurs et employeurs ; tout au contraire, il doit organiser toutes les forces sociales, en intégrant toutes les associations professionnelles au rang d'institutions étatiques dépendant d'un ministère des Corporations. Voilà donc l'Etat corporatif, c'est-à-dire l'organisation de la nation sur la base du syndicat contrôlé et dirigé par l'Etat, réalisé en Italie.

Pourtant, une objection pourrait se présenter que voici : Si le syndicat est bien, comme le dit G. Sorel (*La décomposition du Marxisme*, p. 60 et s.), la formation où se développera la conscience des classes qui est l'âme même de la lutte des classes, ce serait tout au moins expérience et besogne pénibles pour le fascisme que de préparer la lutte qu'il a voulu éviter avant tout et à tout prix. C'est justement ce péril que le législateur fasciste avait en vue quand il fit introduire dans la Charte du Travail le principe de la collaboration nécessaire des classes. Grâce à ce principe qui est plutôt une discipline, les classes des patrons et des ouvriers ne pourront pas tirer parti de leur nouvelle organisation parfaite pour déchaîner une lutte qui diviserait l'Italie entière en deux camps. De ce principe, le fascisme déduisit deux dispositions fondamentales : l'art. 18 de la loi du 3 avril 1926 interdisant à l'avenir tout arrêt collectif du travail, fût-ce

lockout ou grève, et l'art. 13 de la même loi, instituant une magistrature du travail (*magistratura del lavoro*), chargée d'aplanir et de trancher les conflits professionnels (v. les art. 61 et s. du décret royal du 1^{er} juillet 1926). C'est ainsi, comme nous le disait feu Enrico Ferri l'été dernier en Italie, que le fascisme a su ajouter à la justice des individus la justice des groupements et des classes. Sous de pareilles conditions, l'Etat est sans doute en mesure de se défendre contre un syndicalisme coalisé, discipliné, subissant un rigoureux contrôle, tandis qu'il peut avoir tout à craindre d'un mouvement syndical se développant hors de toute astreinte et de tout contrôle de la part de l'Etat¹.

§ 9. Quant au mode de l'organisation professionnelle, à sa base se trouve le syndicat, organisme en principe libre et qui, comme les fascistes le prétendent (v. G. Arias, *La réforme syndicale en Italie*, *Revue internationale du Travail*, 1926, p. 155), peut être reconnu, sous certaines conditions, par l'Etat fasciste comme personne civile. Sur l'étendue d'un ressort déterminé, il ne peut y avoir pour chaque division du travail qu'un seul syndicat reconnu aussi bien pour les patrons que pour les ouvriers. Le syndicat, personne de droit public, doit par conséquent être lui-même un organe politique; pour nous servir des mots mêmes de M. A. Rocco, « les hommes qui dirigent le syndicat, peuvent avoir leurs opinions politiques, mais le syndicat n'a pas en soi de fonction politique ». Les syndicats ont la faculté de se réunir en fédérations et même en confédérations de travailleurs et d'employeurs. Ces dernières seront uniques pour chaque division de la production. Parallèlement aux confédérations, la réforme sociale italienne établit des organes centraux, ayant un caractère national et reliant cette fois les associations de patrons et d'ouvriers, en les rattachant à une hiérarchie commune; il s'agit des *corporations* (au sens spé-

1. Pourtant, même cette espèce de syndicalisme n'est pas exempte de tout danger pour l'Etat; ce qui a été prouvé tout récemment en Italie elle-même, où M. E. Rossoni parvint à concentrer en sa personne la présidence des fédérations ouvrières. Comme les députés sont proposés par les corporations, on comprend la force dont cette personne pourrait disposer; c'est pour cela que M. Mussolini a ordonné que chaque confédération ait dorénavant son propre président.

cial technique que le met possède actuellement en Italie) qui peuvent être créées d'un accord libre par les groupements intéressés. Elles représentent intégralement les intérêts des forces productrices et sont, par cela même, reconnues comme organes de l'Etat, « les intérêts de la production étant, d'après l'art. 6 de la Charte du Travail, les intérêts de la nation ». La « corporation » dépend entièrement de l'Etat à la charge duquel sont aussi les frais nécessaires au fonctionnement des organes corporatifs (v. l'art. 43 du décret royal du 1^{er} juillet 1926). Elle présente quelques ressemblances avec les Shop Committees, ces comités mixtes composés de patrons et d'ouvriers désignés à l'élection qui discutent et établissent un statut commun. Cette institution américaine a les plus heureux effets sur les relations souvent orageuses entre patrons et ouvriers (v. C. E. French, *The Shop Committee in the United States*. Baltimore, 1923).

Chose curieuse, cette idée de la corporation représentant une branche de production (quelque chose comme le trust soviétique) avait fait son apparition dans les soi-disant « Etats généraux » français du 18 octobre 1923 (v. la publication de ce nom, 1^{re} année, t. II, du 15 octobre). D'après le rapport de M. Eugène Mathon, la corporation n'est pas l'organisation horizontale « des groupements qui réunissent tous les syndicats d'une même profession », elle réunit au contraire tous les groupements qui transforment successivement une même matière première; c'est l'organisation verticale. Ainsi, entre les organisations patronales et ouvrières il y a un grand lien : c'est la prospérité même de la corporation. » Mais suivons M. Mathon dans ses idées, d'autant plus dignes d'attention qu'elles avaient été émises près de trois ans avant la réforme fasciste. Les corporations, autrement dit les organisations unitaires d'une branche de production, seraient, d'après M. Mathon, la pierre angulaire de la représentation professionnelle. Quant au rôle de l'Etat vis-à-vis des corporations, l'Etat, arbitre des intérêts généraux, se bornerait à encourager l'initiative privée et serait le tuteur naturel, l'arbitre et le conseil des corporations. Idées qui, notre lecteur peut le voir, ne sont pas très différentes de celles que le fascisme a mises en

œuvre. Une ressemblance d'idées également frappante, c'est que, d'après M. Mathon, l'Etat aurait à organiser un ministère de l'Economie nationale, conçu sur le plan des corporations; c'est ce ministère qui équilibrerait l'ensemble des intérêts économiques et, dans le but de dégager l'intérêt général, arbitrerait les conflits professionnels. Afin que l'obstruction politique ne puisse préjudicier à ce service, M. Mathon prévoyait que le chef de ce ministère conçu sur le plan des corporations serait fonctionnaire; ainsi il pourrait donner à la production une impulsion efficace. Une pareille disposition n'a, certainement, aucune place sous le régime fasciste qui n'est pas un régime politique. Mais ce point mis à part, on ne peut que s'étonner de voir les principales lignes de la réforme sociale italienne exposées et soutenues en France, bien que sans aucun écho, longtemps avant que le fascisme parvînt à concevoir et à opérer sa réforme.

§ 10. Quoi qu'il en soit, la réforme sociale terminée, la réforme électorale devait s'ensuivre nécessairement: il fallait prolonger sur le plan électoral le faisceau réalisé sur le plan professionnel, car le maintien d'institutions parlementaires démocratiques ne pouvait pas se concilier avec la nouvelle forme syndicale et corporative de l'Etat. Le suffrage universel individuel ne correspond pas, d'après M. Mussolini, aux nécessités de l'Etat moderne. « Je considère comme absurde, déclara-t-il une fois (v. *Le Temps* du 12 décembre 1926), qu'un homme, uniquement parce qu'il arrive à sa vingt-et-unième année, se voie conférer le droit de vote. Ce droit ne doit pas dépendre de l'âge, mais il convient d'appartenir d'une façon exclusive à ceux qui travaillent, produisent et apportent une collaboration quelconque à l'Etat, en faisant œuvre individuelle. Il n'existe plus des citoyens; il n'y a que des producteurs. » Puis, conformément d'ailleurs aux conceptions syndicalistes, le régime parlementaire est condamné par les théoriciens du fascisme d'une façon inexorable. Le parlement, disent-ils, à fini d'être utile; il a terminé sa fonction historique; il n'est plus qu'une survivance encombrante. Au lieu de ceci M. Mussolini veut une Chambre corporative sans opposi-

tion. « Nous ne voulons, dit-il, ni n'avons besoin d'aucune opposition politique. J'accepte en revanche la critique honnête. »

§ 11. La nouvelle loi électorale a été approuvée à la Chambre des députés le 18 avril 1928 par 216 voix contre 15 (parmi celles-ci celle de feu M. Giolitti) et par 161 voix contre 46, le 12 mai 1928, au Sénat¹. Mais, alors que, à la Chambre, la loi en question a été votée sans débat, au Sénat un débat d'une certaine ampleur s'est déroulé. MM. Cicotti et Albertini se sont élevés avec force contre la réforme et le professeur Ruffini a déposé en son nom et au nom de 41 de ses collègues un ordre du jour condamnant la réforme projetée. Pourtant, après un discours de M. Mussolini, le Sénat a dû céder, bien qu'une centaine de sénateurs se soient abstenus de paraître à la séance.

D'après les termes de la nouvelle loi, c'est aux confédérations nationales, telles qu'elles ont été indiquées dans la loi du 3 avril 1926 (v. l'analyse de cette loi dans la *Revue polit. et parlem.* du 10 juin 1926; cf. *Chronique sociale de France*, mai 1927, p. 388) complétée par le décret du 1^{er} juillet 1926, qu'appartient le droit de proposer les candidats à la Chambre; comme elles groupent toutes les forces productrices du pays : l'industrie, l'agriculture, le commerce, les transports, les banques, les intellectuels, etc., elles donnent une idée complète de la nation mise au travail. La faculté de proposer des candidats appartient également pour un certain pourcentage (200 du nombre total) à des associations d'ordre social et culturel (*enti*) légalement reconnues, et à des associations même de fait qui possèdent une importance pour la vie nationale et poursuivent des buts de culture, d'éducation ou d'assistance. La liste finale de 800 candidats est soumise au Grand Conseil du parti fasciste qui choisit les hommes les plus aptes, au nombre de 400; ces derniers sont les candidats officiellement désignés par l'organe suprême de la nation², c'est-à-dire le

1. V. le développement de la loi électorale, fait par M. Mussolini à la Chambre des députés le 2 mars 1928, dans la *Current History*, mai 1928, p. 180 et s. : *Why Italy rejects democratic Rule*. Le texte de cette loi, également traduit, se trouve dans la même Revue, p. 202 et s.

2. D'après la résolution du 20 juillet 1928, le Grand Conseil fasciste est à la

Grand Conseil fasciste et forment la « Liste Nationale ». Elle est notifiée aux électeurs¹ du royaume qui doivent répondre par un simple oui ou non s'ils l'approuvent ou s'ils la désapprouvent. Il ne s'agit donc pas d'une élection à proprement parler, mais d'un plébiscite et par là la réforme électorale italienne se rattache aux principes qui inspirèrent sur ce point la constitution de l'an VIII. Nous rencontrons aujourd'hui en Turquie un pareil système électoral (v. *le Temps* du 11 octobre 1927). Egalement en Pologne, un des traits les plus caractéristiques de la loi électorale du 28 juillet 1922, concernant la Diète, consiste en l'introduction du système des *listes d'Etat* qui sont des listes de candidats dressées par les divers partis pour toute l'étendue de la République. Elles ont pour but de relever le niveau intellectuel de la Chambre, en permettant aux partis de porter sur leurs listes et de faire entrer dans la Diète une série de spécialistes indispensables au travail législatif, mais qui, pourtant, peuvent ne pas être connus des électeurs de leur circonscription.

§ 12. Quant au Sénat italien, bien qu'il n'ait que des pouvoirs restreints, on trouve qu'il garde encore trop d'indépendance; c'est pourquoi une réforme de celui-ci est en train de se préparer dans l'esprit de la révolution fasciste (v. *Revue des Deux-Mondes* du 15 juin 1928, p. 953).

§ 13. Si l'on voulait maintenant faire une comparaison entre l'Italie et les Soviets, plus précisément entre les régimes pratiqués dans ces Etats (v. E. Beckerath. *l. c.* p. 140 ss.; Don L. Sturzo, *l. c.* ch. IX : *Le bolchevisme russe et le fascisme italien*), on aurait à faire remarquer la grande différence qui sépare les deux régimes au point de vue social. Bien que l'Italie aussi bien que la Russie des Soviets soient des Etats ayant à leur base l'organisation du travail et que tous les deux soient des formes étatiques qui n'ont rien à faire avec l'Etat libéral et démocratique, ils ne se mettent pas d'accord sur le rôle de la bourgeoisie. Les So-

tête de l'Etat. Il élabore les réformes de la constitution et présente au roi le successeur du président du Conseil. Il donne la liste des candidats officiels à la députation. Ses membres sont inviolables.

1. Sur les qualités que doivent présenter les électeurs, v. *Informations sociales du Bureau intern. du Travail*, 5 mars 1928, p. 373

viets l'ont supprimée purement et simplement, en inaugurant la dictature exclusive des travailleurs; elles « assurent la plénitude du pouvoir aux masses laborieuses et écartent toute possibilité de restauration du pouvoir des exploités » (art. 3, *in fine*, de la constitution de 1918); le Fascisme, au contraire, rétablit la bourgeoisie « productrice et intelligente qui crée et dirige les industries », et non pas « la bourgeoisie ignorante, paresseuse et parasitaire¹ », dans son ancien domaine d'initiative de production et procède même à son organisation syndicale (Gino Arias, *La réforme syndicale en Italie*, dans la *Revue intern. du Travail*, septembre 1926, p. 355). Ainsi, alors que le syndicalisme rouge repose sur la lutte des classes et repousse d'une façon absolue — tout au moins jusqu'à la N. E. P. — toute collaboration du capital, les fascistes reconnaissent le mérite de ce dernier. « Les capitalistes modernes, disait M. Mussolini dans un de ses discours au Sénat (v. *la Réforme syndicale*, p. 205), sont les capitaines de l'industrie, de très grands organisateurs, des hommes de qui dépendent la destinée, le salaire et le bien-être de milliers et de dizaines de milliers d'ouvriers... » ; et de conclure que le « syndicalisme fasciste reconnaît la fonction historique du capital et du capitalisme ». Pour résumer les différences en un mot, alors qu'en Russie on pratique la dictature des classes travailleuses ou plutôt de la classe travailleuse, en Italie on essaie d'accommoder les doctrines syndicalistes aux besoins de la nation et du parti.

§ 14. Quant à l'organisation des deux régimes, en Italie, comme on l'a vu, ce n'est pas le même système « pyramidal » russe qui est pratiqué en matière d'élection de la Chambre. On ne peut même parler de représentants élus par les corporations, alors que c'est la Grand Conseil fasciste qui a la désignation définitive des candidats et que l'approbation appartient au peuple pris dans son ensemble. Ainsi les corporations n'arrivent qu'à désigner au premier degré les candidats, mais c'est le Fascisme qui en décide souverainement

1. Mots de M. Mussolini, cités par M. H. Van Leisen, *Explication du Fascisme*, dans les *Cahiers de la Quinzaine* de M. Féguy, 12^e Cahier de la 16^e Série, 25 février 1926, p. 33

et c'est la nation qui va donner au choix de ce dernier son approbation ou sa désapprobation. C'est parce que le Fascisme va plus loin que l'Etat syndical : il paraît même dénier le dogme de la souveraineté nationale et y substituer celui de la souveraineté de l'Etat. Le Parlement ne doit pas être l'émanation de la volonté, autrement dit de la représentation de la nation, mais un organe créé par la volonté de l'Etat¹. C'est ce que dit M. Mussolini (v. *le Temps* du 4 mai 1928) : « La doctrine fasciste, dit-il, nie le dogme de la souveraineté populaire et à sa place proclame celui de la souveraineté de l'Etat, organisation juridique de la nation et instrument de ses nécessités historiques. Dans cette doctrine, le parlement n'est pas en dehors de l'Etat ; il en est, au contraire, un des organes fondamentaux, les députés, par conséquent, sont simplement des organes de l'Etat. »

Quels sont et quels seront les résultats de ce système ? Celui-ci est trop jeune encore pour donner lui-même la réponse ; mais on croit généralement qu'ils seront meilleurs que ceux du système précédent. Tout au moins, en ce qui concerne les résultats pratiques, on ne peut que reconnaître que l'ordre est rétabli, la discipline sociale restaurée, les grèves et troubles sont supprimés, les services publics marchent ponctuellement. M. Mussolini a relevé son pays de l'abîme de l'anarchie où il était tombé. La réforme italienne trouve aussi quelques défenseurs, comme M. Larnaude et autres. « En Italie, aujourd'hui, signale M. le président Roger (*Bulletin de la Société de légis. comp. l. c. p.* 311), n'est pas député qui veut... ou qui peut, comme en France. Chaque syndicat de l'activité économique du pays — intellectuel ou agricole, industriel, commercial, etc. — doit présenter sous sa responsabilité les candidats les plus aptes à le représenter au parlement ; on est donc sûr, pour chaque question qui se présentera, pour chaque loi nouvelle, d'avoir des compétences au parlement italien. » Au point de vue social, politique, national, la nouvelle représentation donne des satisfactions à tous ; elle est à la

1. On retrouve ici l'influence directe de la doctrine allemande, dite de la nation-organe ; v. Duguit, t. II, 765.

fois corporative en tant que proposée par les corporations, politique ou plutôt révolutionnaire, en tant que fixée définitivement dans ses cadres par le parti fasciste, enfin elle est aussi nationale, en tant qu'approuvée par le peuple pris dans son unité.

IV. § 1. Un troisième Etat qui de libéral évolua en corporatif, est bien l'Espagne. La dictature espagnole, installée par le coup d'Etat militaire du 13 septembre 1923, cherche, comme on sait, et trouve presque toujours son modèle en Italie. Bien que l'état social ne soit pas le même dans les deux grands pays latins, on constate la tendance du Directoire espagnol à marcher sur les pas de l'Italie fasciste.

§ 2. En premier lieu, en ce qui concerne la protection de la production, le général M. Primo de Rivera, adoptant une mesure prise déjà par le Fascisme, eut soin d'organiser à son tour un Conseil d'Economie nationale. Créé et organisé par le décret royal du 11 mars 1924 (v. *Memoria de la Actuacion del Consejo de la Economia Nacional en el año 1925*. Madrid, 1926), ce Conseil était l'organe de la représentation des producteurs et, placé sous la dépendance directe de la dictature, il répondait au besoin de confronter et d'harmoniser les intérêts de l'agriculture, de l'industrie et du commerce. Le Conseil de l'Economie nationale, dont le président était M. Primo de Rivera lui-même, ou en son absence le ministre des Affaires étrangères, se composait de 82 membres, d'un vice-président et d'un secrétaire général. A l'élection de ses membres avaient le droit de participer les grandes associations et, en particulier, les Chambres de commerce et d'agriculture, les fédérations et les syndicats non fédérés, les associations provinciales d'éleveurs, de producteurs et exportateurs de fruits et légumes, puis la fédération textile catalane, les conseils provinciaux, les Chambres des mines, etc.

Quant au fonctionnement du Conseil, son assemblée générale devait se réunir trois fois par an; elle pouvait être convoquée en séance extraordinaire toutes les fois que le gouvernement, le président ou le comité permanent du Conseil l'auraient demandé. Les délibérations de l'Assemblée

étaient examinées par les six sections du Conseil dont chacune avait une compétence déterminée. Le comité permanent avait pour but de synthétiser les travaux des sections et servir d'arbitre entre elles en cas de différend.

Dès sa formation, le Conseil de l'économie nationale espagnol fit preuve d'une activité remarquable et joua un rôle considérable dans la préparation de projets de loi et de décrets, dans l'élaboration de tarifs douaniers et de traités de commerce et dans le domaine de la « défense de la production ». Ce fut le premier pas —, en vérité pas d'épreuve, — que la dictature réalisa sur la voie de l'organisation corporative de l'Etat espagnol.

§ 3. Plus tard, le 13 septembre 1926, jour anniversaire du coup d'Etat, dans un long manifeste au peuple, le général Primo de Rivera faisait savoir son désir de se voir le plus tôt possible assisté d'une Assemblée Nationale dans laquelle toutes les classes et tous les intérêts se trouveraient représentés. C'est à son examen et, en certains cas, à son initiative et à son approbation que les résolutions du gouvernement seraient soumises.

Pour que cela puisse arriver, une réforme sociale était nécessaire. En effet, presque comme suite de ce qui avait eu lieu en Italie, le groupement des différentes forces productrices de la nation en confédérations s'établissait en Espagne en vertu du décret-loi du 26 novembre 1926 (v. G. Bottai, *L'ordinamento corporativo spagnuolo*, dans la *Gerarchia*, mars 1927, p. 166 ss.). Tous les Espagnols devaient se grouper en syndicats et se mouvoir dans les limites de ceux-ci. Voilà la réforme sociale; il ne restait maintenant qu'à donner à l'Etat corporatif et au nouveau régime une forme juridique complète et c'est pour cela qu'on se décida à procéder à la révision de la vieille constitution de 1876.

§ 4. Une Assemblée Nationale convoquée par la dictature remplit cette tâche. « L'Assemblée nationale, était-il écrit dans une communication faite à la Presse le 13 septembre par Primo de Rivera (*Gaceta* du 14 septembre, p. 1498, col. 3), constitue la première étape du chemin (qui amènerait les Espagnols à la fin de leurs destinées); elle ne sera pas un parlement, ne légifèrera pas, et ne participera pas à

la souveraineté... elle collaborera à l'œuvre gouvernementale avec un caractère et une indépendance que garantissent son origine, sa composition et son règlement... et préparera une œuvre vaste qui sera soumise un jour à l'approbation de l'organe destiné à lui succéder et à avoir forcément un caractère législatif ». Convoquée par le décret du 13 septembre, l'Assemblée nationale comprenait, en premier lieu, des représentants des municipalités et des assemblées provinciales, choisis par elle; en second lieu, des représentants des Unions patriotiques; enfin, en outre, des membres de droit : hauts fonctionnaires ou dignitaires ecclésiastiques, des membres nommés par le gouvernement avec mission de représenter les grandes forces économiques, intellectuelles ou même politiques de l'Etat; composée de 400 membres et divisée en 18 sections, elle s'occupa d'un programme qui lui fut soumis par le dictateur et qui embrassait les matières les plus diverses dans le domaine du droit privé, de la législation sociale, du travail, du régime des terres, etc.; la première section devait élaborer le projet des lois constitutionnelles, mais son travail n'avait qu'un caractère consultatif; car c'est la dictature qui aurait à dire sur ce sujet le dernier mot. C'est ainsi qu'on a abouti à la charte constitutionnelle aujourd'hui en vigueur. La nouvelle constitution espagnole, promulguée au mois de juin 1928, donne au pays la structure d'un Etat corporatif. On s'y est inspiré visiblement de l'idéologie fasciste, mais on a pris soin de ne diminuer ni les prérogatives royales ni les privilèges et les immunités de l'Eglise.

Conformément aux principes syndicalistes, la nouvelle constitution ne parle pas d'assemblées législatives dans l'ancien sens du mot. Il n'y aura plus de partis politiques, il n'y aura que des représentations d'intérêts. Au lieu de l'ancienne Chambre des députés on institue une Assemblée consultative, composée de membres désignés par ordonnance royale et d'autres représentant les corporations. Comme on le voit, on ne copie pas complètement le système italien. En ce qui concerne le Sénat, il est remplacé par un Conseil de la Couronne dont les membres sont également désignés par les Confédérations ou nommés par le roi.

§ 5. La cellule organique du nouveau régime est bien la corporation, base de l'organisation corporative nationale, telle qu'elle a été établie par plusieurs décrets depuis 1926. L'intention est bien ici d'encadrer, comme en Italie, tous les citoyens dans des syndicats. Il n'est pas jusqu'aux porteurs de titres nobiliaires et aux chevaliers des ordres militaires qui ne veuillent former une corporation à part : celle de la noblesse espagnole. Il est évident que ce sont les corporations des producteurs qui doivent retenir plus particulièrement l'attention dans le nouvel Etat corporatif.

La corporation, telle que la conçoivent les réformateurs espagnols, unit dans un même organisme les représentants du capital et ceux du travail, le groupement en corporation ayant pour base une activité commune de travailleurs et d'employeurs dans le commerce, l'industrie ou l'agriculture. L'idée prédominante de cette conception est, non pas la distinction des classes, mais la fusion de celles-ci en des groupes ayant les mêmes intérêts. L'expression de cette tendance est le comité paritaire.

§ 6. Pour en donner un exemple, dans l'organisation corporative agraire on a créé trois corporations distinctes : celle du travail rural, composée de journaliers et de patrons; puis, celle de la propriété rustique, comprenant également des fermiers et des propriétaires; enfin, celle des industries agricoles, composée aussi de patrons et d'ouvriers. On voit bien la différence qui existe entre cette organisation et celle qui est pratiquée en Italie, où les catégories sociales (employeurs et travailleurs), bien qu'elles collaborent, ont une évolution chacune à part et beaucoup plus indépendante qu'en Espagne. Revenons maintenant à notre exemple d'organisation corporative agraire espagnole; les trois corporations sus-mentionnées de chaque localité élisent des comités paritaires d'où émanent des commissions arbitrales provinciales. Ce sont elles qui vont élire les conseils corporatifs nationaux siégeant à Madrid et desquels émane une seule délégation nationale des corporations agraires qui relève directement du ministère du Travail.

§ 7. Il y a ici quelque chose qui nous rappelle le système pratiqué en Russie. Un filtrage des aspirations ouvrières est

opéré grâce à cette organisation hiérarchique et, afin que les corporations qui sont à la base de la pyramide ne puissent même protester contre un tel résultat, les autorités ont le droit de dissoudre les comités paritaires qui « troubleraient l'ordre public et provoqueraient des alarmes ou des conflits. » Pratiquement donc, l'activité corporative ne pourra s'exercer en dehors des limites que lui fixe la dictature dont les corporations ne doivent être que des instruments.

Ce qui peut être considéré comme un défaut dans cette organisation corporative espagnole, c'est qu'il n'y a pas de recensement des producteurs; et que l'on ne voulut pas attendre qu'il fût fait avant d'entreprendre l'organisation du pays en corporations. Le gouvernement s'est servi des organisations existantes; il y en a de deux sortes : les syndicats appartenant à l'Union Générale du Travail affiliée au parti socialiste espagnol dont la direction est nettement réformiste, et les syndicats catholiques dont nous avons eu déjà l'occasion de parler à propos du même mouvement en France. Les premiers sont les plus puissants dans les villes et les centres industriels et miniers espagnols, les seconds c'est surtout dans les campagnes qu'ils se recrutent. Les fonctionnaires du ministère du Travail qui ont collaboré à la réglementation des corporations étant en grande majorité socialistes, c'est sans doute à cela qu'on doit que les comités paritaires industriels sont élus au suffrage majoritaire et qu'une représentation des minorités est prévue dans les comités paritaires agricoles; ce qui est évidemment contre les intérêts des syndicats catholiques.

§ 8. Bien que la nouvelle constitution ne soit qu'une transaction entre le roi et la dictature qui, ainsi qu'en Italie le Grand Conseil fasciste, concentre dans ses mains le véritable pouvoir, elle a opéré le bouleversement définitif des institutions politiques jusqu'alors en pratique, et va soumettre l'Espagne à des disciplines dont le but, ainsi que le disent les adversaires de la réforme, sera de débarrasser le pays « du virus démocratique ». Mais est-ce qu'on peut y reconnaître la réalisation d'une représentation professionnelle souveraine en Espagne? Pas du tout; une fois de

plus les apparences nous trompent. Ce qui existe en Espagne, ce n'est pas la représentation des syndicats libre et autonome, c'est une falsification du système, c'est la mise en pratique d'une nouvelle idée au service des intérêts d'un parti et de sa dictature politique.

Appendice. — § 1. Avant d'examiner ce qui a eu lieu au sujet de la représentation professionnelle chez les nations sorties soit vaincues soit victorieuses de la Grande Guerre, il convient de dire deux mots sur la Chambre corporative de l'Etat de Fiume. Elle présente beaucoup plus d'affinité avec les assemblées des Etats précédents qu'avec les Conseils économiques des autres pays et elle reste la seule tentative d'institution d'une représentation professionnelle souveraine, fonctionnant à côté d'une représentation politique, également souveraine. Ce qu'il convient de signaler, c'est que la raison de sa création n'a pas été le mouvement social de la population fiumaine; il s'agissait là d'une expérience plutôt philosophique, poétique même, de M. d'Annunzio qui trouva ainsi un champ d'expérimentation pour ses opinions concernant la meilleure forme d'Etat.

§ 2. D'après la fameuse Charte de la liberté du Carnaro, publiée le 8 septembre 1920 (G. Ambrosini, *l. c.* p. 741 ss), à la base de l'Etat est placé non pas le simple citoyen, mais le producteur. « La Régence italienne, il est dit dans l'art 3, est un vrai gouvernement du peuple... qui a pour base la puissance du travail productif »; et, d'après l'art. 4, « la Régence reconnaît et affirme la souveraineté de tous les citoyens, sans différence de sexe, de race, de langue, de classe, de religion, mais elle élève au-dessus de tous les droits ceux du producteur ».

Les producteurs, qui forment la base de l'organisation de l'Etat de Fiume, sont obligatoirement groupés en dix corporations qui ne sont d'ailleurs que des syndicats uniques, d'un caractère officiel et ont des pouvoirs légaux considérables. Quel que soit le genre de travail fourni, manuel, intellectuel, industriel, artistique etc., tous les travailleurs ont l'obligation d'être inscrits dans une des dix corporations suivantes : 1) celle des ouvriers salariés de l'indus-

trie, de l'agriculture, du commerce, des transports, des petits artisans ou petits propriétaires ruraux qui travaillent eux-mêmes ou n'emploient qu'une main-d'œuvre réduite et temporaire; 2) celle des membres des corps techniques et administratifs des entreprises industrielles ou rurales (techniciens, ingénieurs, comptables, etc.); 3) Celle des membres des entreprises commerciales qui ne sont pas de véritables ouvriers (employés de commerce etc.); 4) la corporation des dispensateurs de travail aux entreprises industrielles, agricoles, commerciales, de transports, lorsque ceux-ci ne sont pas seulement propriétaires ou copropriétaires, mais chefs sagaces et actifs de l'entreprise; 5) la corporation des fonctionnaires publics de toute catégorie; 6) celle des professeurs des écoles publiques, les étudiants des Universités, les peintres, décorateurs, sculpteurs, architectes, musiciens, etc.; 7) la corporation de ceux qui exercent des professions libérales non comprises parmi les professions déjà citées; 8) celle des administrateurs des sociétés coopératives de production, de travail et de consommation, industrielles et agricoles; 9) la corporation des gens de mer; et 10) celle des créateurs dans les domaines matériel et spirituel, c'est-à-dire inventeurs, philosophes, poètes, etc., dont l'activité est utile à l'humanité, en tant que force créatrice et stimulante.

§ 3. L'Etat de Fiume devait avoir deux Chambres : l'une, le *Conseil des Meilleurs* (*degli Ollimi*), formait une Chambre politique élue par tous les citoyens au suffrage universel et ayant le pouvoir législatif pour tout ce qui concernait le code civil, le code pénal, la police, la défense nationale, etc.; l'autre, le *Conseil des Proviseurs* (*dei Provisori*), était une Chambre économique élue sur la base corporative, exerçant le pouvoir législatif, d'une manière générale, dans le domaine économique. Elle comprenait 60 membres dont dix devaient être élus par la première corporation, dix autres par la neuvième (gens de mer), dix également par la quatrième (patrons), cinq par la deuxième (techniciens) et ainsi de suite. Les deux Chambres devaient se réunir une fois par an au Grand Conseil national pour délibérer en commun sur les affaires étrangères

sur les finances, sur les réformes de la constitution et sur « l'étendue de la liberté ». Le même Grand Conseil aurait à nommer le pouvoir exécutif composé de 7 membres. Une juridiction spéciale pour les conflits du travail devait être organisée et à son organisation les associations professionnelles auraient également participé.

CHAPITRE VIII

La représentation professionnelle dans les Etats libéraux et démocratiques (Allemagne, France, Tchécoslovaquie, Pologne, Norvège, Japon, etc.).

§ 1. Incompatibilité de la représentation professionnelle et du dogme de la souveraineté nationale. — § 2. La conception socialiste de l'Etat et le besoin d'une représentation particulière des groupements économiques et sociaux. — § 3. Promesses et concessions arrachées à l'Etat « libéral et démocratique » et leur intérêt pratique pour ce dernier.

§ 1. La représentation des professions ou des intérêts est naturellement propre à un Etat corporatif. Ainsi que nous l'avons déjà fait remarquer, dans les Etats « libéraux et démocratiques », où le principe de la souveraineté nationale est à la base de la constitution, on ne saurait même concevoir l'existence d'une représentation de groupes économiques et de classes sociales différentes. Au point de vue théorique, ainsi que le soutient M. Esmein, ce serait une antinomie que rien ne pourrait justifier. Mais au point de vue pratique, les choses se sont passées autrement.

§ 2. L'évolution économique des pays industriels fit développer le mouvement socialiste dont les conceptions sur l'Etat ne sont certainement pas celles de la démocratie pure. L'organisation des classes travailleuses et productrices et la défense de leurs intérêts y tiennent notamment la première place. Bien que les différents partis socialistes existant aujourd'hui dans les différents parlements politiques ne cessent de soutenir les revendications et les intérêts particuliers des classes travailleuses, on ne peut pas dire que ces dernières y trouvent une représentation suffi-

sante. Les députés socialistes ne sont que rarement et par hasard des « compétences » en ce qui concerne les intérêts propres à une profession ou à un groupe déterminé; ils sont, pour la plupart : avocats, universitaires, hommes de lettres, « bourgeois » eux aussi comme les autres députés. Puis, c'est la nature même du parlement politique de ne s'intéresser qu'aux intérêts généraux du peuple pris dans son ensemble national. Certes, les ministères et les commissions du parlement accueillent avec courtoisie les représentants des groupements économiques qui croient devoir les éclairer sur les questions du jour; puis, les organisations professionnelles fournissent d'ordinaire au gouvernement leurs avis spontanés ou provoqués par des demandes des autorités publiques. La presse fait aussi son devoir d'éclairer l'opinion publique et le gouvernement sur les problèmes économiques et sociaux qui se posent à un moment donné. Tout cela pourtant n'est pas suffisant; c'est quelque chose qui manque de méthode et de caractère authentique et sur l'impartialité des résultats duquel il existe bien des doutes. Donc, une représentation particulière et exclusive des intérêts des groupes économiques, surtout de ceux des classes travailleuses, a été reconnue nécessaire.

§ 3. C'est ainsi que, au lendemain de la Grande Guerre, sous l'influence de ce qui se passait lors de la révolution russe et sous la menace, plusieurs fois immédiate, du prolétariat révolté, l'Etat libéral et démocratique a été contraint à promettre d'instituer, à côté du parlement politique, tenant toujours la première place dans l'organisme étatique, un parlement ou quasi-parlement professionnel à titre consultatif.

Les gouvernements d'après-guerre surent même tirer parti d'une pareille institution : en effet, pour étudier les grandes questions économiques et sociales et faire préparer des réformes en ces domaines, un conseil de spécialistes professionnels pourrait leur rendre des services. Cela est d'autant plus vrai que les gouvernants sont aujourd'hui obligés de recourir de plus en plus à des experts, d'une capacité et d'une intégrité souvent douteuses, toutes les fois qu'il s'agit de rédiger de pareils projets. Le parlement,

vu surtout sa situation difficile d'après-guerre, se trouvant aux abois ne pouvait s'opposer à la création des conseils de spécialistes. D'ailleurs, ses membres ne peuvent se passer de connaissances qu'eux-mêmes ne possèdent qu'à titre exceptionnel; en effet, on peut être député du jour au lendemain sans aucune préparation, si ce n'est la préparation électorale; on peut être député, c'est-à-dire appelé à se prononcer souverainement sur des questions de politique extérieure, de marine marchande, de douane, de guerre, de paix, de finance, de politique sociale, de régime gouvernemental sans en savoir le premier mot, sans en avoir jamais rien étudié. C'est comme si le suffrage universel, tel que sous l'ancien régime le sacre des rois, versait sur la tête du député toutes les lumières et les grâces d'Etat ! Comme aujourd'hui on n'a plus qu'une confiance médiocre en ces lumières et que d'autre part ces lumières doivent exister quelque part réellement, on a pensé qu'à côté du parlement dont chaque membre ne saurait être compétent dans toutes les questions, il conviendrait de créer un corps spécial chargé de préparer les lois d'une certaine nature proposées par l'exécutif, ainsi que d'examiner et de mettre sur pied les propositions de loi émanant de l'initiative parlementaire.

Section A. — Le Conseil Economique allemand.

§ 1. L'ordonnance du 4 mars 1919 et les conseils professionnels. — § 2. L'art. 165 de la constitution de Weimar. — § 3. Le Conseil Economique du Reich et son rôle. — § 4. Répartition des membres du Conseil; un exemple : le recrutement des représentants de l'industrie. — § 5. Ce que représente le Conseil à l'égard du parlement; son rôle subordonné. — § 6. La souveraineté du parlement politique et les craintes de M. Delbrück. — § 7. Evolution et résultats du Conseil Economique du Reich. — § 8. Les projets de loi du 12 novembre 1927 et la réorganisation du Conseil. — § 9. Appréciation du nouveau Conseil. — § 10. Les conseils économiques de certains « Pays » allemands.

C'est ainsi qu'ont vu le jour les divers conseils économiques dont les uns sont conçus comme le couronnement d'une hiérarchie de conseils subalternes, tandis que les autres n'ont ni ramification ni racines dans l'organisation professionnelle du pays où ils sont nés.

§ 1. Le premier cas est celui du Conseil Economique national de l'Empire allemand. Voici ce qui est arrivé dans

ce pays. Après la révolution sanglante communiste du 9 novembre 1918, l'ordonnance du 5 mars 1919 prescrivit la création de conseils d'entreprise; l'institution de conseils régionaux du travail (*Arbeitsräte*) ainsi que d'un Conseil du Travail de l'Empire était prévue par la même ordonnance. Un projet de Conseil Économique faisait partie du mémoire du 7 mai 1919; mais il échoua et son auteur Wissel, ministre de l'Économie nationale, dut démissionner.

§ 2. Un peu plus tard, après de longs débats où l'institution d'un parlement professionnel a été repoussée comme de nature à aboutir à la matérialisation de la politique (« eine Materialisierung der Politik, auch der Kulturpolitik, v. Heilfron, *l. c. t. VI*, p. 4.265 ss), l'Assemblée nationale de Weimar, dans l'art. 165 de la nouvelle constitution du Reich, a reconnu aux ouvriers et employés le droit de représentation légale aux conseils ouvriers d'entreprise, aux conseils ouvriers d'arrondissements et dans le Conseil du Travail de l'Empire (*Reichsarbeitsrat*). Les conseils ouvriers d'arrondissements forment avec les représentants des employeurs des conseils économiques d'arrondissement qui, en collaboration avec le Conseil du Travail, procèdent à l'élection du Conseil de l'Économie Nationale (*Reichswirtschaftsrat*).

§ 3. Ce Conseil, dans lequel tous les groupements professionnels importants doivent être représentés, est pourvu surtout d'attributions consultatives; il est ainsi consulté par le gouvernement sur les projets de loi d'intérêt social et économique « d'une importance capitale » (« sozialpolitische und wirtschaftspolitische Gesetzentwürfe von grundlegender Bedeutung », § 4 de l'art. 165 de la constitution du Reich²). Bien que la conception première du rôle de ce Conseil fût beaucoup plus radicale³, il n'a pas été investi, à

1. V. entre autres, sur le Conseil Économique allemand, Brunet, *l. c.* p. 295 et s.

2. V. Max Cohen, *Der deutsche Aufbau und die Kammer der Arbeit*, 1919; du même auteur, *Die erste Idee der Arbeiterräte im ersten Revolutionsjahre*, dans les *Sozialist. Monatshefte*, novembre 1919; du même : *Der Reichswirtschaftsrat und die Errichtung einer Kammer der Arbeit*, *l. c.* fév. 1927, p. 85 à 92.

3. D'après M. H. Braunsweiler, les rédacteurs de la constitution de Weimar, M. von Müllendorf en particulier, étaient pour un parlement économique véritable, qui exerce l'autorité, assume des responsabilités et jouisse d'autonomie.

proprement parler, d'attributions politiques dans l'exercice desquelles il ait un droit de décision définitive. Il ne possède qu'un droit d'initiative en matière législative, droit qui dépasse la simple pétition, parce que dans le cas où le gouvernement du Reich ne se conforme pas à sa proposition, il doit néanmoins la soumettre au vote du Reichstag avec l'exposé de son propre point de vue, et le Conseil de l'Economie nationale est autorisé à la faire défendre, devant le parlement, par un de ses membres.

Le Conseil de l'Economie nationale allemand s'est créé comme une institution provisoire en vertu de l'ordonnance du 4 mai 1919 (Vorläufiger Reichswirtschaftsrat)¹, et conformément à l'art. 165 de la constitution de Weimar. Dans l'art. 5 de l'ordonnance en question il était dit que les membres du Conseil économique « sont les représentants de la nation; ils ne relèvent que de leur conscience et ne reçoivent pas de mandat impératif. Malgré cela, chaque organisation a le droit de demander la révocation de ses délégués, si elle estime qu'ils ont mal défendus ses intérêts. » Le Conseil se réunit pour la première fois à Berlin sous la présidence du Chancelier Fehrenbach; il groupait les plus grandes personnalités économiques du Reich, comme Hugo Stinnes, von Siemens, Rathenau, le grand banquier Mendelsohn, les principaux chefs agrariens, des armateurs comme Cuno, les anciens ministres du travail, tels que August Müller, Wissel, les dirigeants des syndicats libres ou les syndicats chrétiens avec Legien, Ad. Cohen, les chefs du parti socialiste Kautsky, Hilferding et autres. Inauguré le 30 juin 1920, le Conseil fut chargé d'organiser le recrutement de l'Assemblée définitive qui lui aurait succédé. Ce corps économique, qui fut le premier essai d'un parlement professionnel à côté d'un parlement politique, trouve son origine dans l'esprit révolutionnaire allemand d'après-guerre qui voulait appliquer en Allemagne, l'idée russe des soviets, plus ou moins modifiée, et dans un souvenir du « chancelier de fer ». En effet, après son évolution vers le protectionnisme

1. V. *Reichsgesetzblatt*, année 1920, n° 99, p. 858. *Bureau Internat. du Travail*, série : Législation, 1920, Allemagne, 14.

et son orientation vers les conservateurs, le prince de Bismarck convoqua, nous l'avons déjà vu, en 1881, à Berlin un Conseil de l'économie nationale prussien (Volkswirtschaftsrat) qui, d'une existence d'ailleurs éphémère, n'a été qu'un Comité consultatif sur les questions économiques.

La base du nouveau Conseil est, nous l'avons déjà dit, l'art. 165 de la constitution de Weimar; la première organisation professionnelle est celle de conseils composés d'ouvriers et d'employés d'usines; puis, viennent les conseils régionaux et on aboutit, ainsi qu'en Russie, au Conseil national du Travail. Il s'agit là d'une représentation réservée exclusivement aux travailleurs et dans laquelle les patrons n'entrent pour rien¹. Les représentants de ces derniers s'unissent aux conseils régionaux d'ouvriers et d'employés pour former de la sorte les conseils économiques régionaux et, enfin, le Conseil de l'économie nationale, où patrons et ouvriers sont représentés côte à côte. Ainsi qu'on le voit, ce Conseil qui, à l'exemple russe, se trouve au sommet d'une pyramide d'autres conseils, est le représentant de deux grandes classes sociales : travailleurs et employeurs, plutôt que des différentes professions ou divisions du travail, telles que nous les avons vues auparavant dans les Etats corporatifs. Pourtant, toute cette réglementation est restée lettre morte, parce que les conseils inférieurs qui auraient servi d'électeurs au Conseil économique ne furent jamais organisés.

§ 4. En sa composition fixée par le décret présidentiel du 4 mai 1920, le Conseil économique comprenait 326 membres, à savoir : 68 pour l'agriculture et la sylviculture, un nombre égal pour l'industrie, 44 pour le commerce, les banques et les assurances, 36 pour les artisans, 34 pour les transports et les autres services publics, 30 pour les consommateurs, et enfin 16 pour les fonctionnaires et les représentants des professions libérales; en outre, il y avait dans cette assemblée d'économistes un certain nombre de « compétences »

1. V. sur ce sujet, outre les différents ouvrages allemands cités dans notre Esquisse bibliographique, Prélôt, *La représentation professionnelle dans la constitution de Weimar et le Conseil Economique national*, th. Paris, 1924; cf. M. Nézard, chez Esmein, t. c. I, p. 62, n. 167.

dont la désignation était confiée au Reichstag et au gouvernement.

Pour ce qui est de l'industrie, du commerce et de l'agriculture, on s'est efforcé de donner un nombre égal de représentants aussi bien aux patrons qu'aux ouvriers et employés. Voici, à titre d'exemple, comment se répartissaient les 68 voix attribuées à l'industrie : *a*) représentation professionnelle proprement dite, comprenant 21 ouvriers et 21 patrons; aussi bien les premiers que les seconds étaient désignés par l'Association Générale du Travail (Zentral Arbeitsgemeinschaft), qui unit les organisations patronales et ouvrières de tout l'Empire; en outre, le Conseil national du charbon désignait quatre délégués, à savoir deux patrons et autant d'ouvriers, et le Conseil national de la potasse en nommait aussi deux; *b*) représentation régionale, créée dans le but d'assurer une représentation équitable aux « Pays », que les désignations précédentes n'auraient pas suffisamment favorisés; en vue de cela, le Congrès des industriels et commerçants allemands nommait dix délégués; également dix délégués étaient nommés par la section ouvrière de l'Association Générale du Travail.

§ 5. Ainsi donc, à l'encontre du Reichstag représentant les partis politiques, le Conseil économique représente l'organisation professionnelle. Mais, comme elles ne sont pas sur le pied d'égalité, les deux assemblées ne peuvent pas devenir rivales. En effet, la constitution subordonne le Conseil de l'économie nationale au Reichstag et au Conseil de l'Empire et ne lui permet, à titre d'attributions, que d'examiner les projets de loi avant que le gouvernement les soumette au Reichstag; d'ailleurs, ce droit du Conseil économique ne s'applique qu'aux projets de loi ayant un caractère économique ou social. De plus, il peut soumettre lui-même de pareils projets à la Chambre dans le cas où le gouvernement ne les adopterait pas. Il est pourvu donc d'un droit d'examen et d'un droit d'initiative, mais il n'a pas le droit de vote ni le droit de veto non plus. Une délimitation aussi stricte des attributions du parlement professionnel était bien conforme à l'esprit dont les rédacteurs de l'art. 165 s'inspiraient : dans l'exposé des

motifs qui incitèrent le gouvernement à proposer l'institution du Conseil économique, le gouvernement voulait faire comprendre qu'on cherchait simplement à donner la parole aux divers éléments du pays, afin qu'ils puissent s'exprimer sans préoccupation politique et « soumettre ainsi d'une manière immédiate leurs questions au parlement politique » ; on y ajoutait qu'au fond, on ne faisait là qu'établir ouvertement et résolument un état de choses qui, sans cela, ne manquerait pas de s'établir d'une façon secrète et indirecte, avec plus ou moins d'hésitations. « Les groupements économiques, est-il remarqué dans le même exposé, n'agissent plus indirectement par l'entremise des parlementaires. Ils auront l'occasion d'exercer *directement* une influence politique. Le parlement politique restera *souverain*, soit pour accepter, soit pour repousser les projets de loi que lui apportera le Conseil économique. » C'était une douloureuse concession du régime pour se préserver de dangers plus grands ; il donnait quelque chose aux professions sous la condition que le parlement politique restât souverain.

§ 6. Mais c'était là un souhait plutôt qu'une ferme croyance¹, parce que, au moment même où le gouvernement assurait tout le monde de la souveraineté du parlement dans l'avenir, M. Delbrück, ancien secrétaire d'Etat, déclarait à l'Assemblée nationale de Weimar, lors d'une discussion, ce qui suit : « Le Conseil économique est tout de même un troisième parlement ; appelé à statuer sur les problèmes les plus importants de la vie nationale, il aura nécessairement une tendance naturelle à élargir ses attributions. Nous sommes, sans aucun doute, au début d'une période où le Reichstag et le Reichsrat combattront d'un côté, tandis que le Conseil économique combattrait de l'autre. Voilà l'origine d'une évolution politique toute nouvelle. Le jour viendra où le Conseil économique tentera de devenir l'héritier du Reichstag et de prendre sa place » (Heilfron, *l. c.* VI, p. 4.332).

§ 7. Si l'évolution de cette institution avait continué

1. Sur les différentes conceptions émises à propos du Conseil économique, v. Braunsweiler, dans *Der Arbeiter* du 15 déc. 1925.

dans le même sens, le Conseil économique aurait pu empiéter avec succès sur le domaine d'initiative législative du Reichsrat, puisqu'il représentait directement les groupements professionnels; on aurait abouti ainsi à un parlement professionnel jouant le rôle de seconde Chambre et faisant équilibre au Reichstag; mais l'évolution ne se produisit pas dans le même sens. Il est vrai que, en vue d'obtenir un meilleur rendement de travail, le Conseil économique se répartit en 24 commissions spéciales dont chacune s'occupait de questions particulières. Parmi elles, ce sont la commission de politique sociale et celle de politique économique qui étaient les plus importantes. On se mit donc à l'œuvre; mais, malgré tant d'espairs, on n'aboutit pas à des résultats notables, si bien que, le 12 septembre 1925, le *Berliner Tageblatt* n'hésitait pas à proclamer que l'institution du Conseil économique avait fait faillite. En effet, le Conseil économique tel qu'il avait été conçu en 1920, avait vécu. Alors que les socialistes indépendants persistaient toujours à inscrire sur leur programme l'attribution d'un pouvoir politique autonome aux divers conseils d'ouvriers, d'employés et de paysans, prévus par l'art. 165 de la constitution, et à opposer à la représentation du peuple la représentation des classes sociales, d'autres partis et l'opinion publique ne cachaient pas leur déception et leur méfiance à l'égard de la nouvelle institution. Le 12 septembre 1925, M. Erick Dombrowsky n'hésitait point à écrire dans le *Berliner Tageblatt* que le Conseil de l'Economie nationale n'avait pas de chances de réussite, tout au moins en tant que fonction conçue dans le style parlementaire, et qu'en dépit des compétences qu'il comprenait il n'avait donné que des résultats plutôt négatifs. Est-ce sa faute? La faute en fut-elle à l'institution elle-même en tant qu'idée ou bien aux circonstances défavorables dans lesquelles elle fit ses débuts et aussi à l'impossibilité où ce corps se trouva de se faire imposer et respecter? C'est surtout à ce dernier motif qu'on pourrait attribuer la déception des espairs, d'ailleurs fort exagérés, que les partisans de l'idée avaient mis dans l'institution. L'opposition du parlementarisme

jaloux de ses prérogatives ne contribua que trop à ce résultat¹.

§ 8. Pourtant le gouvernement du Reich, croyant qu'il devait insister et continuer l'expérience, déposa, en août 1925 au Conseil économique provisoire et en vue d'avoir son avis sur eux, deux avant-projets de loi (Referentenentwürfe), visant l'organisation définitive de ce même corps sur des bases autres que celles prévues par la constitution. Le rapport de la commission du Conseil économique provisoire une fois soumis au gouvernement, celui-ci déposa le 12 novembre 1927 au Reichstag deux projets de loi, dont le premier, de caractère organique, visait l'amendement de l'art. 165 de la constitution de Weimar, alors que l'autre (sous le titre *Zur Ausführung des Gesetzes über den R. W. R.*) réglait la composition et le mode de fonctionnement du Conseil. D'après le premier, la hiérarchie des conseils prévue par l'art. 165 et dont le Conseil suprême ne serait que le couronnement, ne se retrouve plus à la base de son recrutement. Le Conseil économique aura pour mission de donner son avis, comme auparavant, au gouvernement du Reich, au Reichstag et au Reichsrat sur les projets de loi d'ordre économique et social qui seraient d'une importance capitale²; il possèdera de plus le droit de l'initiative parlementaire, de façon qu'il puisse lui-même élaborer des projets de loi que le gouvernement sera obligé de transmettre à la Chambre; une fois transmis au Reichstag, ces projets pourront être développés et soutenus par des membres du Conseil, par un seul membre lorsqu'il s'agit de défendre un pareil projet devant la Chambre, et par plusieurs toutes les fois que le projet se trouve devant une commission parlementaire. A la requête du gouvernement, du Reichstag ou du Reichsrat,

1. L'opposition du parlementarisme a été sans doute pour quelque chose dans l'échec du Conseil économique provisoire et c'est à cette opposition autant qu'à des circonstances favorables que, malgré le large plan d'organisation professionnelle prévu par la constitution, l'idée de la démocratie parlementaire l'emporta en Allemagne sur celle de la « république des conseils » (Raeterepublik). Cf. Vermeil, *l. c.* p. 390 et s.; Brunet, *Le principe démocratique dans la constitution allemande*, *Revue du Dr. public*, 1920, p. 451 et s.; du même, *La constitution allemande*, Paris, 1921, p. 263 et s.

2. C'est en vain que la commission du Conseil économique demanda, dans son rapport, que tous les projets de nature économique ou sociale, ceux d'une importance secondaire exceptés, soient soumis à l'étude préalable de ce corps.

l'assemblée plénière ou les commissions du Conseil économique doivent faire développer verbalement par voie de leurs délégués leur point de vue devant les deux assemblées législatives ou leurs commissions. Enfin, le Conseil économique pourra faire connaître ses opinions sur des propositions de loi dues à l'initiative parlementaire. Quant à la force numérique du Conseil, comme le nombre de ses membres était trop grand, on prit soin de le réduire à 151 ; ils seront désignés par les organisations des patrons, des ouvriers et autres, ou nommés directement par le gouvernement et le Reichsrat.

Pour ce qui est de la nouvelle composition du Conseil économique, ses membres sont répartis en trois sections représentant respectivement les patrons, les ouvriers et les employés, et en troisième lieu, les villes, les coopératives, les fonctionnaires, etc. Plus spécialement, la première section, celle des employeurs, compte 48 représentants répartis entre les groupes suivants : 13 délégués pour l'agriculture et la sylviculture ; 12 pour l'industrie ; 6 pour les artisans ; 7 pour le commerce ; 4 pour les banques et les assurances ; 6 pour les transports et la pêche. La deuxième section, celle des salariés et des fonctionnaires privés, comprend également 48 délégués dont 8 au moins pour l'agriculture et les forêts et un pour le travail domestique. La troisième section compte 51 membres répartis entre les groupes suivants : 11 représentants des villes, des communes et des départements (Landskreise) ; 3 représentants des établissements d'assurance et de crédit, rentrant dans le droit public ; 4 des coopératives agricoles et 5 des coopératives de consommation ; 2 représentants de la presse, 2 des fonctionnaires publics et 3 des professions libérales ; puis, 12 personnes prises parmi celles qui ont rendu ou sont en mesure de rendre de grands services à l'économie nationale sont nommées directement par le gouvernement de l'Empire ; enfin, 12 personnes également prises parmi les « compétences » sur les questions économiques, et une, représentant les Allemands de l'étranger, sont nommées par le Reichsrat. En comparaison avec la composition du Conseil provisoire, la composition prévue par le projet du 12 novembre présente

tout d'abord, une certaine restriction au nombre des membres de ce corps et une augmentation relative des représentants des branches de la production, alors que le nombre de membres nommés par le gouvernement et le Reichsrat est bien réduit; puis, on prend un plus grand soin pour que les différents groupements soient représentés proportionnellement à leur importance économique, et il y en a qui obtiennent dans le nouveau Conseil une place dont ils ne disposaient pas auparavant.

Quant au fonctionnement du Conseil économique, nous nous bornerons à dire ce qui suit : les trois sections (Abteilungen) doivent élire une présidence ou comité de direction de 9 membres qui dirigera les travaux du Conseil pour un an. Le travail se fera dans les commissions, réparties en générales et spéciales, et c'est dans les débats de celles-ci que l'activité du corps économique se manifestera plutôt que dans ses séances plénières qui sont rares et de pure forme. Composées au maximum de 36 membres pris dans les trois sections, les commissions générales sont au nombre de trois : la commission d'économie nationale, celle de politique sociale et celle de politique financière. Elles ont le droit de nommer des commissions spéciales dont chacune ne pourra comprendre plus de 24 conseillers et dont la nomination sera soumise à l'approbation de la présidence du Conseil économique. Des commissions d'enquête sur les conditions économiques du pays peuvent aussi être instituées. Quant aux séances plénières du conseil, elles sont rares; elles peuvent être convoquées soit par le gouvernement de l'Empire, soit par le Conseil économique lui-même à la requête de 75 membres permanents de celui-ci; elles sont publiques et les décisions y sont prises, ainsi que dans les commissions, à la majorité des voix. Le gouvernement peut et, à la demande du Conseil, doit participer aux travaux des organes de ce dernier.

Le projet confère au Conseil économique une certaine indépendance à l'égard du gouvernement, notamment au point de vue administratif; en effet, on n'y trouve que peu de dispositions qui permettent au gouvernement d'exercer une influence sur les discussions du conseil: ainsi, par exemple,

des dispositions, telles que celle qui concerne la présidence des commissions par des représentants du gouvernement, ou celle qui concerne la nécessité du consentement du gouvernement pour l'organisation de commissions spéciales ou pour la convocation de séances plénières, etc., n'y figurent plus.

§ 9. L'appréciation du nouveau Conseil économique allemand est difficile à faire. Alors que M. H. Braunsweiler (dans l'*Arbeitgeber* du 15 décembre 1925), n'y voit qu'un retour aux conceptions du prince de Bismarck, en France M. H. Jouvenel critiquant (dans *Le Matin* du 30 novembre 1926) les projets de transformation du conseil considère la nouvelle forme du Reichswirtschaftsrat comme « un perfectionnement, digne d'exciter notre envie ». Le dernier mot sur la valeur de cette institution appartiendra nécessairement à l'expérience et aux enseignements que l'on va tirer de son fonctionnement. En tout cas, la discussion des projets devant les Chambres n'a été ni très nourrie ni très intéressante (v. aussi *Frankfurter Zeitung* du 10 octobre 1925; et Lautaud et Poudenx, l. c. p. 88 et s. 255 ss.).

§ 10. En dehors de la constitution du Reich, une organisation professionnelle avec un Conseil économique en tête était également prévue par les constitutions de quelques Pays (Laender) allemands. C'est ainsi qu'en Saxe, lors de la discussion sur la constitution, il avait été question de créer, à côté de la Chambre des députés, un Conseil économique saxon dont le but aurait été d'examiner et d'élaborer les projets de loi se référant à la politique sociale et à la politique économique avant qu'ils fussent déposés à la Diète. Il aurait également le droit de prendre l'initiative de mesures législatives rentrant dans le domaine économique ou social. Il s'agissait donc d'une sorte de parlement professionnel, conçu sur le modèle de celui de l'Empire. Ce projet a été repoussé. Malgré leurs efforts, les partisans d'une telle institution ne purent obtenir de l'Assemblée constituante saxonne que le vote d'une motion demandant le dépôt d'un projet de loi portant création d'un organisme de ce genre, mais doté d'attributions beaucoup plus restreintes et, en tout cas, purement consultatives.

Une pareille institution a vu le jour également dans l'ancien royaume de Wurtemberg (v. la thèse de M. Prélot, *La représentation professionnelle dans la constitution wurtembergeoise*, Paris, 1924).

Section B. — Le Conseil Economique français.

§ 1. Tendance des classes « productrices » des Etats vainqueurs à avoir une représentation de leurs intérêts. — § 2. Le but de la création des Conseils Economiques. — § 3. Conditions dans lesquelles le Conseil Economique français a été créé. — § 4. Travaux de la Commission d'études pour la constitution du Conseil. — § 5. Les raisons de la création du Conseil Economique, exposées par le ministre Herriot. — § 6. Organisation et procédure du fonctionnement du Conseil. — § 7. Travaux et résultats du fonctionnement du Conseil. — § 8. Critiques formulées à l'adresse du Conseil. — § 9. Appréciation de l'œuvre du Conseil Economique par le gouvernement français. — § 10. Le Conseil et son évolution future; l'opposition du Parlementarisme. — § 11. Un jugement général sur le Conseil Economique français.

§ 1. Les tendances des classes travailleuses et productrices à avoir une représentation qui leur soit propre se manifestèrent aussi, bien que d'une façon moins intense, chez les nations qui sortirent victorieuses de la Grande Guerre. Les classes productrices avaient tellement contribué à la victoire nationale et avaient tellement souffert pendant la guerre, que la victoire ne leur fit que l'impression d'une satisfaction trop mince. Malgré tous les efforts de différents gouvernements nationaux, les ouvriers, employés et paysans ne tardèrent pas à manifester leur intention de se grouper en un front, plus ou moins unifié, à l'encontre des classes aisées. Celles-ci ayant été considérées comme représentées, par excellence, au parlement politique, leurs adversaires sociaux élevèrent la prétention d'un parlement à eux.

§ 2. Ils n'y aboutirent pas et il ne semble pas qu'ils y arriveront, tout au moins dans un avenir très prochain. Les gouvernements nationaux se contentèrent de former des Conseils économiques dans le but de donner une certaine satisfaction aux prétentions des travailleurs et de faciliter « aux compétences » la désignation de mesures tendant au relèvement des économies nationales qui, sous le lourd poids des impôts d'après-guerre, tendent à être écrasées.

§ 3. C'est ce qui a eu lieu en France, où, par le décret présidentiel du 16 janvier 1925, un Conseil Economique a

été institué. Il ne s'agit que d'une assemblée d'experts dont la mission est de préparer des études techniques et qui est placée non pas auprès du parlement mais auprès du gouvernement et plus spécialement auprès de la Présidence du Conseil.

Voici dans quelles conditions le Conseil Economique français a vu le jour. Le 31 décembre 1918 et le 12 janvier 1919, une délégation de la commission administrative de la C. G. T. remit à M. Clemenceau un projet de Conseil économique qui aurait à examiner tous les problèmes que posait le retour à l'état de paix (v. *l'Information sociale* du 12 juin 1924); mais les efforts des syndicalistes français ne surent pas trouver satisfaction cette fois. C'est après cinq ans environ que le général Messimy, M. H. Jovenel et autres déposèrent sur le bureau du Sénat, le 18 novembre 1924, une proposition portant création « d'un Conseil supérieur de Défense économique ».

Entre temps, l'idée de la formation d'un Conseil économique avait été développée par ses partisans et gagnait beaucoup de terrain. Déjà, lors du banquet offert le 6 mai 1924 au président du Conseil, la Chambre de commerce de Paris demanda au gouvernement la création d'un Conseil économique. Tout en acquiesçant à ce vœu, M. Poincaré s'empressa de spécifier qu'« il ne s'agissait pas d'empiéter sur les prérogatives des Chambres à qui seules il appartient de faire la loi ». Les limites de l'activité future du Conseil économique étaient ainsi déterminées.

§ 4. Quelques deux mois plus tard, en vertu d'un arrêté du ministre du Travail en date du 19 juillet 1924, une commission d'études pour la constitution du Conseil économique national était instituée (v. sur ses travaux, Lautaud, *l. c.* p. 130 ss.). Le 22 septembre 1924, elle rédigea un avant-projet, soumis en octobre au gouvernement; enfin, c'est le 16 janvier 1925 que M. Herriot qui peut être considéré comme le père du Conseil économique français, fit publier le décret qui organisait cette institution. Un arrêté du 9 avril 1925 (*Journ. Off.* du 11 avril) et divers autres textes complétèrent le décret initial et l'art. 134 de la loi des finances du 29 avril 1926 donna au Conseil la consécration législative.

L'article en question, qui a reçu l'adhésion du Sénat, après une vive résistance, est conçu dans les termes suivants : « Est autorisée la création, auprès de la présidence du Conseil, d'un secrétariat administratif permanent et d'un Conseil national économique. Une loi déterminera la composition et les attributions du Conseil national économique. »

§ 5. D'après le rapport soumis par le gouvernement Herriot au Président de la République (*Journ. Off.* du 17 janvier 1925), « l'intention du ministère a été de créer, auprès de la Présidence du Conseil, un organe destiné à étudier les grandes questions, intéressant la vie économique du pays ». « L'importance des intérêts économiques du pays, continue le rapport, est à ce point vitale que le gouvernement et les pouvoirs publics doivent à tout moment se trouver en état d'utiliser les avis consultatifs émanant de personnalités qui, outre leur compétence spéciale ou technique, puissent être considérées comme représentant la pensée des grandes organisations professionnelles qui les auront déléguées au conseil. » Bien qu'il soit « un centre de résonance de l'opinion publique », le Conseil économique ne porte pas atteinte à la souveraineté du parlement, parce que, d'après le rapport, « toutes les dispositions qui ont paru incompatibles avec l'organisation constitutionnelle et législative du pays » ont été laissées de côté¹. La corporation n'étant pas reconnue comme la cellule de l'Etat et le parlement politique, loin de disparaître, continuant à dominer la vie publique comme

1. Il n'y a pas en France à l'heure actuelle de partis politiques qui soient partisans d'une Chambre professionnelle législative. Tous les hommes politiques sont d'accord quand il s'agit de condamner l'institution d'un parlement économique. Opposée au parlement politique actuel, une telle assemblée est considérée comme le coup de grâce à porter au parlementarisme et comme la consécration des idées syndicalistes. Pour n'en citer qu'un exemple, M. Caillaux (p. 13 de la préface au livre *Syndicalisme ouvrier et évolution sociale* de M. E. Cazalis) se déclare d'accord avec l'auteur lorsque celui-ci s'élève contre l'institution d'un parlement professionnel, et il fait remarquer qu'« une Chambre composée de représentants de métiers deviendrait la foire d'empoigne ». Pourtant, Caillaux n'est pas contre une représentation économique dans l'Etat; au contraire, il la préconise dans son livre : *Où va la France? Où va l'Europe?* Paris, 1921. D'autres hommes politiques français, tels que M. Millerand, M. H. de Jouvanel, etc., sont pour l'entrée des compétences aux Chambres délibérantes; d'autres se contentent de l'expérimentation que constitue le Conseil économique (MM. Poincaré, Herriot, Painlevé et autres); ce qui est sûr, c'est que personne ne veut entendre parler d'une représentation professionnelle souveraine.

auparavant, le Conseil économique est loin d'être la conséquence d'un Etat corporatif. Il ne s'agit que d'un conseil « chargé, d'après le décret du 16 janvier 1925, d'étudier les problèmes intéressant la vie économique du pays, d'en rechercher les solutions et de proposer l'adoption de mesures conçues dans ce sens aux pouvoirs publics ». La nécessité d'une telle institution se conçoit d'autant plus que, bien que tout ministre pût s'éclairer lors de la rédaction des projets de loi par les conseils techniques de son ministère, il n'y avait aucun moyen de coordonner entre les différents ministères l'activité gouvernementale en matière économique.

§ 6. Les membres du conseil, au nombre de 47, sont désignés par les groupements économiques, fixés par les décrets du 16 janvier et du 26 avril 1926, d'après la méthode suivie par le Bureau international du Travail. Ayant un mandat de deux ans, les conseillers économiques sont les représentants des divers intérêts qu'il s'agit de confronter et d'harmoniser. Ces intérêts sont répartis en trois groupes : 1^o ceux de la population et de la consommation, à savoir : *a*) des coopératives de consommation et des ligues d'acheteurs; *b*) des associations des maires et des municipalités; *c*) des usagers des services publics; *d*) des pères et mères de famille et de la mutualité. 2^o ceux du travail, c'est-à-dire de toute espèce d'activité sociale, à savoir : *a*) Travail intellectuel et enseignement; *b*) travail de direction : 1) industrie, 2) agriculture, 3) commerce, 4) transports, 5) coopération et 6) services publics; *c*) travail salarié, à savoir : 1) fonctionnaires, 2) techniciens, 3) main-d'œuvre : industrie, commerce, agriculture, transports. 3^o ceux du capital, à savoir : *a*) capital industriel et commercial; *b*) capital immobilier (propriété rurale et urbaine); *c*) banque, bourse, assurances et caisse d'épargne.

Le Président du Conseil des ministres est le président du Conseil économique qui élit, conformément à l'art. 1 du décret du 4 février 1926, quatre vice-présidents. Une commission permanente est constituée par le Conseil dans le but de préparer l'ordre du jour des séances et d'assurer l'expédition des affaires courantes dans l'intervalle des sessions. Le Conseil ne tiendra que quatre sessions ordinaires par an,

à des dates fixées d'après le décret du 4 février et l'arrêté ministériel du 5 février 1926, par sa commission permanente. Les ministres, sous-secrétaires d'Etat et hauts commissaires ont libre accès à ses délibérations; les commissions compétentes des deux Chambres peuvent également y participer. Elles peuvent même y être invitées par le Conseil qui a le droit de leur demander audience. Le secrétariat du Conseil a pour but de centraliser des recherches sur le plan économique et de devenir un foyer de documentation publique dans ce domaine. Les conclusions des délibérations du Conseil votées par les $\frac{2}{3}$ de ses membres présents sont transmises sous forme de recommandation au Président du Conseil qui, d'après l'art. 17 du décret, fera connaître au Conseil, dans le délai d'un mois, la suite donnée ou lui demandera d'examiner la question à nouveau. D'après l'art. 15 du décret du 15 janvier 1925, le premier ministre s'adresse au Conseil directement toutes les fois qu'il juge utile de lui soumettre une question. De plus, le gouvernement doit adresser au Conseil pour information tous les projets ou propositions de lois de nature économique, déposés sur le bureau des Chambres. « Toute loi de nature économique, dit l'art. 18 du décret, pourra prescrire la consultation obligatoire du Conseil économique pour l'élaboration des règlements d'administration publique, nécessaires à son application; la loi inscrira le délai dans lequel l'avis du Conseil économique devra être fourni. L'avis du Conseil économique sera joint au dossier adressé au Conseil d'Etat ».

Les résultats des discussions du Conseil sont publiées sous forme de rapports ou de recommandations au *Journal Officiel*, afin d'attirer l'attention du public.

Telles sont les principales dispositions du Conseil économique français, constitué surtout conformément aux idées de M. J. Godart et de son chef de cabinet, M. G. Scelle.

§ 7. La séance d'inauguration eut lieu, le 22 juin 1925, sous la présidence de M. Painlevé qui crut devoir souligner dans son discours « que la paix ne peut être solide que si elle repose sur un équilibre rationnel des forces économiques et sociales ». La première session du Conseil, prévue pour octobre 1925, n'a pu avoir lieu que le 11 janvier 1926. Au

cours de cette session fut examiné le problème du logement, sujet préparé déjà par la commission permanente. Une session extraordinaire s'ouvrit le 8 février 1926; elle adopta le rapport sur le logement, après l'avoir remanié et le soumit au gouvernement; puis, la commission permanente et, dans la session qui suivit, celle du 15 mai 1926, le Conseil s'occupèrent de la question de l'outillage national. En vue d'étudier les six problèmes essentiels qui se posaient sur le domaine de l'outillage national, le Conseil économique crut nécessaire de se diviser en six grandes commissions. En 1927, la première session ordinaire du Conseil, ouverte le 8 février, a poursuivi l'étude d'un plan d'outillage économique entreprise depuis près d'un an par celui-ci. Puis, la commission permanente soumit à la ratification de l'assemblée le programme de travaux publics que le gouvernement l'avait invitée à dresser dans le but de combattre le chômage. La dernière session en date est celle qu'inaugura le 25 novembre dernier M. Poincaré; parlant des statuts que cette institution compte recevoir, M. le Président du Conseil a dit qu'ils seraient soumis au Parlement « le plus tôt possible ». Pourtant, si l'on croit *La Volonté* (éditorial du 25 novembre), bien que l'adoption d'un statut définitif du Conseil économique semble présenter une urgence très réelle, « dans la pensée du gouvernement, l'opinion contraire ne peut manquer de prévaloir... ». Un très important rapport de MM. Lewandowski et G. Lévy a été discuté lors de cette session; il portait sur « la recherche des moyens de favoriser l'épargne et de procurer les capitaux nécessaires à la mise en valeur des richesses nationales et au développement de l'outillage national ». La conclusion des discussions qui ont eu lieu tendait notamment à ce que la rémunération du travail soit suffisante pour permettre au travailleur de faire œuvre de prévoyance et d'épargne et de participer ainsi, directement ou indirectement, au développement de l'économie nationale. Le Conseil demanda également que la loi posât quelques règles générales sur la présentation des bilans de sociétés, pour les rendre plus accessibles au public, ainsi que des mesures propres à rendre plus efficace le contrôle des actionnaires sur le fonctionnement des sociétés. Il émit

le vœu que, dès que la situation budgétaire permettra d'alléger les charges fiscales sur la consommation, indépendamment de la mise en étude urgente de la refonte des impôts frappant les valeurs mobilières, leur poids fût réduit, en raison même de la nécessité de faciliter les émissions nouvelles indispensables au développement de l'outillage national.

Ce qui frappait à première vue l'observateur dans les réunions de ce corps, c'est la parfaite courtoisie qui présidait dans les discussions et dans le travail des commissions. Employeurs et travailleurs, agriculteurs, commerçants, fonctionnaires, etc., se sont trouvés ensemble pour confronter leurs intérêts divergents, sinon diamétralement opposés, dans le but de les concilier et de les harmoniser. L'esprit de coopération des classes et l'intention de satisfaire à l'harmonie sociale par des transactions sur les intérêts des professions ont été manifestes. Pour citer un exemple, la C. G. T. après avoir combattu, au point de vue doctrinal, la taxe sur les loyers, s'y est ralliée sans hésitation, pour faire aboutir le projet sur le logement. Ainsi, au lieu de servir de champ clos à la bataille des intérêts particuliers dressés les uns contre les autres, le Conseil a pu s'élever jusqu'à la notion de l'intérêt général, où les intérêts des groupes particuliers peuvent et doivent chercher la satisfaction la plus équitable au point de vue de la justice et de l'équilibre social.

§ 8. Nous n'entrerons pas dans le détail des critiques formulées en France contre la création du Conseil économique, contre le mode de son recrutement et la classification des professions, contre la création de cette institution par simple décret au lieu d'une loi (v. Lautaud et Poudenx, *l. c.* p. 152 ss.); nous n'exposerons pas non plus les plaintes du monde patronal sur la composition et les travaux de la commission d'études, instituée par le ministère du Travail dans le but de préparer le statut du Conseil, et dans laquelle aucun représentant des groupements patronaux n'a été convié à participer (v. sur ce dernier point ce que dit M. Lucien Romier, dans la *Journée Industrielle* du 28 août 1924).

C'est surtout la classification adoptée qui fut l'objet de vives critiques. Décidée par l'arrêté du 9 avril 1925, la répar-

tition des sièges du Conseil entre les trois groupes (neuf à la population et à la consommation, trente au travail et huit au capital) n'était pas pleinement justifiée, eu égard à l'importance des groupements. *Le Bulletin de la Société d'Etudes et d'Informations économiques* du 30 avril 1925 écrivait que « l'impression qui se dégage de cet ensemble est celle de l'arbitraire pur et simple. Le Conseil économique ainsi constitué, fait figure ou bien d'instrument politique... ou, plus modestement, d'une conception economico-sociale personnelle à ses créateurs et qu'il est abusif de prétendre imposer à la nation. » En effet, le Touring Club, à raison de ses délégués au Conseil, était considéré comme représentant la même somme d'intérêts que toute la finance française, et plus que l'ensemble des Chambres de commerce. C'était un peu trop. Ainsi, c'était à prévoir, la répartition des sièges entre les groupements économiques n'a pas été sans soulever des conflits, non pas toujours sans raisons. Il y avait au Conseil quatre représentants des fonctionnaires et, qui le croirait ? autant pour l'agriculture ! (v. *Revue du Droit public*, 1925, p. 681, et les discussions provoquées à la Chambre par une interpellation le 23 décembre 1925, *Journ. Off., Ch. des députés*, S. extr. déb. parlam. p. 4.623 et 4.627). Mais les critiques les plus vives portèrent sur le Conseil en tant qu'institution. Etant jugé contraire au régime parlementaire, il fut condamné comme une tentative du syndicalisme pour se substituer progressivement au régime actuellement en vigueur. Des organes de la presse conservatrice, tels que le *Temps* et le *Journal des Débats*, se livrèrent même à des offensives véhémentes contre une institution qui n'avait donné à cette époque aucune preuve de ses intentions. De vives critiques vinrent aussi du côté du parlement. Mais les arguments sérieux manquant aux orateurs, on se contenta de quelques lieux communs. Ainsi, M. J. Capus blâma vivement à la Chambre, le 23 décembre 1925, la représentation quantitative des intérêts, adoptée dans la composition du Conseil économique, comme contraire « au droit de la Révolution ». « Le travail, le capital, le salariat, la mutualité, dit-il, ont remplacé les anciens ordres sociaux. C'est là une erreur fâcheuse¹, car le vote par tête

et non par ordre était une conquête du droit public révolutionnaire.» Plus que la Chambre des députés, le Sénat fit preuve de réserves à l'égard de la nouvelle institution dont l'évolution pourrait menacer un jour son existence même. On croirait que le Sénat préfère perdre tout à la fois plutôt que de consentir à faire quelque délégation non pas de ses pouvoirs, mais même de charges communes à lui et à la Chambre basse.

§ 9. Les meilleurs et les plus fervents défenseurs du Conseil économique furent les plus hautes autorités politiques du moment : Le Président et le vice-président du Conseil des ministres, d'autres ministres encore. M. P. Laval déclarait à la Chambre que le Conseil économique, tel que l'avait constitué le décret du 16 janvier 1925, répondait aux aspirations du monde des producteurs; et M. Briand, président du Conseil, n'hésita pas à défendre vigoureusement à son tour l'institution nouvelle. Même au Sénat, le 27 avril 1926, M. Mathieu fit l'éloge, de l'œuvre utile accomplie par le Conseil. Entre le ministère de M. Poincaré et le Conseil économique s'est établie une collaboration constante qui a apporté son précieux concours à l'œuvre du gouvernement. Ce dernier en est bien satisfait et son Président a cru devoir déclarer, le 4 février 1927, à la Chambre, au cours du débat sur le chômage, que « l'expérience dont parlait, en janvier 1925, le rapport de M. Herriot à M. le Président de la République, a parfaitement réussi ». Et de nouveau, le 7 février 1927, en s'adressant aux membres du Conseil : « Jusqu'ici, déclara-t-il, vous êtes restés une des institutions provisoires qui gagnent tous les jours de nouveaux droits à l'immortalité. Votre statut définitif n'est pas encore établi, mais l'épreuve commencée continue à la satisfaction générale... En attendant cette investiture complémentaire (il s'agit de la réorganisation de ce corps par la voie législative), poursuivez, Messieurs, l'œuvre de redressement économique à laquelle vous avez silencieusement voué vos efforts¹. »

Les paroles du Président du Conseil et sa définition du rôle de l'assemblée économique ont été approuvées presque

1. V. *Le Temps* du 8 février 1927.

unanimentement par la presse. Tous les partis entourent maintenant le Conseil de leur faveur, tout au moins « verbale ».

§ 10. Mais l'avenir du Conseil économique dépendra de la loi qui consacrera d'une manière définitive son existence¹ et ses attributions et y apportera des modifications de nature à perfectionner l'institution. Des remaniements sérieux s'imposent en ce qui concerne les attributions, le mode de recrutement et le fonctionnement du Conseil (v. Lautaud et Poudenx, p. 224 ss). Il faut surtout que le Conseil économique ait un rôle plus actif dans l'élaboration des lois d'ordre économique. On est forcé d'avouer que jusqu'à présent le Conseil Economique s'est limité à un rôle de préparateur de projets économiques. Les attributions prescrites par les art. 13 et ss. du décret du 16 janvier 1925 sont restées lettre morte. Ni propositions ni projets de loi n'ont été adressés au Conseil pour information; et jamais son avis n'a été sollicité dans un cas pareil. Jamais un règlement d'administration publique n'est sorti de ses délibérations. Jamais le Conseil n'a été entendu par les Commissions parlementaires et jamais une d'elles n'est entrée en relations avec ce corps.

C'est ce qui nous montre qu'on ne permettra pas, en France, tout au moins sous le gouvernement actuel, que le Conseil évolue dans le sens d'une Chambre professionnelle². Dans la déclaration ministérielle lue aux Chambres, le 7 juin 1928, M. Poincaré disait ceci : « Les lois sur les syndicats et sur les associations ont provoqué dans l'économie politique et dans les mœurs sociales une révolution qui, au total, a été heureuse et féconde, mais qui, pour ne pas dévier, doit se concilier dorénavant avec le fonctionnement normal du régime parlementaire. Il est, certes, très utile que le gouvernement et les chambres reçoivent à l'occasion les avis autorisés de groupements industriels, agricoles, patronaux et ouvriers. Mais il est nécessaire qu'à l'égard de ces groupements, le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, l'un et l'autre gardiens des prérogatives de l'Etat, conservent leur liberté

1. Un projet de loi ayant ce sujet a été déposé sur le bureau de la Chambre par le gouvernement le 7 nov. 1927 (*J. off. Doc. parl. Chambre*, 1927, p. 240, *Anneze* n° 5057).

2. M. Duguit, II, 764 (3^e éd.) reconnaît expressément qu'il y a vraiment dans le Conseil économique l'embryon d'un véritable parlement syndical

d'examen et de décision » (*Journ. Off. Comptes rendus de la Chambre et du Sénat*, séance du 7 juin 1928).

§ 11. Puisque nous devons tâcher d'expliquer plus loin cette attitude du parlementarisme à l'égard de la nouvelle institution, nous nous contentons de citer ici le jugement général qu'un homme compétent en cette matière, M. Et. Fougère, a émis sur le rôle, l'activité et l'avenir de ce corps. « Le Conseil économique français, écrit M. Fougère (Lautaud et Poudenx, *l. c.* Préface), bien que recruté dans des milieux très divers qui passent pour avoir des vues diamétralement opposées, n'a pas été débordé par l'esprit de querelle; il s'est immédiatement haussé au niveau de l'intérêt public et, d'opinions contradictoires, a su dégager une opinion adéquate au bien général. La preuve est faite que l'institution est viable. Il reste à lui conférer une autorité légale, à préciser ses attributions, à tirer parti de ses initiatives, à lui assurer surtout une composition qui soit en harmonie avec les forces actives qu'elle doit représenter. » Et cela en vaut la peine; car on ne saurait jamais qualifier d'exagération ce que disent les partisans de cette institution, à savoir qu'elle est une des idées républicaines modernes les plus essentielles qu'on ne doit pas déformer, et que l'organisation de ce Conseil est une tâche capitale, même la plus grosse fraction de l'œuvre qu'on désigne sous l'expression générale de « réforme de l'Etat » (*Volonté*, éditorial du 25 novembre 1928).

Section C. — Autres institutions conçues dans l'esprit de la représentation professionnelle.

- § 1. La Commission économique tchécoslovaque. — § 2. Le projet allemand d'une Chambre professionnelle en Pologne. — § 3. L'art. 68 de la constitution polonaise et ses conséquences. — § 4. Le Conseil de Dantzig. — § 5. En Norvège — § 6. La quasi-représentation professionnelle en Angleterre. — § 7. Chez les Etats du Proche-Orient (Yougoslavie; Turquie). — § 8. Japon.

§ 1. Outre la France, et au point de vue chronologique bien avant elle, un Conseil économique a été institué, assurément sous l'influence de ce qui se passait en Allemagne, en Tchécoslovaquie. En effet, la loi tchécoslovaque du 5 novembre 1919 prévoyait la formation d'une commission consultative

dont le but serait d'apporter « la collaboration des producteurs à l'étude des questions économiques ». Composée de 60 délégués des employeurs, d'un nombre égal de représentants des travailleurs et de 30 économistes, cette commission est, contrairement à ce qui s'est produit en Allemagne et en France, désignée entièrement par le gouvernement. Il ne s'agit point, par conséquent, d'une quasi-représentation professionnelle, mais tout simplement d'un grand comité d'experts, où le capital et le travail ne comptent que dans la mesure fixée par le gouvernement. Les membres de la Commission économique tchécoslovaque peuvent participer à l'élaboration de tout projet de loi de nature économique; tous ces projets ainsi que les décrets relatifs seront soumis au Conseil, le cas d'urgence excepté. La Commission peut faire connaître ses points de vue sur les questions économiques à la requête du gouvernement ou sans elle, et elle a l'obligation de déléguer dans les commissions parlementaires, à la demande des assemblées, des experts pris parmi ses propres membres. Elle doit de plus autoriser la présence aux séances de ses sections de représentants d'un ministère intéressé à une question dont la Commission s'occupe. Inaugurée le 16 décembre 1922, la Commission tchécoslovaque n'a pas fait preuve d'une activité extraordinaire, surtout parce que le parlementarisme a montré fort peu de zèle à collaborer avec elle.

§ 2. Après la Tchécoslovaquie, un autre Etat slave, la Pologne, en raison de sa situation géographique entre la Russie et l'Allemagne, de la composition de sa population, en grande partie industrielle, de la tendance à modeler ses institutions politiques sur celles de la France, paraît s'être inspiré sur ce point de la législation de ces pays, surtout des deux derniers: Chose curieuse, la Pologne était destinée par les Allemands à servir de champ d'expérimentation pour la représentation professionnelle, appliquée d'une façon intégrale et exclusive. En effet, d'après une dépêche d'Amsterdam du 6 novembre 1916 (v. Carrière, *l. c.* p. 216-217), le système représentatif que les Allemands auraient appliqué au « Royaume de Pologne », fondé et protégé par eux, aurait une base professionnelle; les électeurs devaient

se diviser en six classes ayant nombre égal de voix : les intellectuels, les grands commerçants, les commerçants au détail, les métiers divers, les propriétaires d'immeubles, les gens qui paient la taxe de résidence y compris les ouvriers aisés.

§ 3. Puis, après la guerre et lors de la discussion de la constitution polonaise, les socialistes réclamèrent une Chambre de Travail. L'art. 68 ne contient à cet égard qu'une simple promesse¹ qui, bien que vague, pouvait être réalisée sous la forme d'un Conseil économique avec des attributions purement consultatives. En effet, le gouvernement déposa sur le bureau de la Diète, en 1925, un projet de loi portant l'institution d'un pareil Conseil à titre provisoire. Celui-ci comprend 110 membres, dont 10 sont nommées directement par le gouvernement, tandis que le reste sont les représentants des groupements économiques. Les conseillers reçoivent un mandat d'une durée de deux ans; mais il ne s'agit point d'un mandat impératif et les membres du Conseil ne sauraient en aucun cas être révoqués par les associations qu'ils représentent. Ce Conseil, dont le ministre des finances est le président, doit tenir au moins quatre sessions par an et peut se réunir en séance extraordinaire à la demande d'un tiers de ses membres. Quant à la mission de ce Conseil économique polonais, il devra collaborer avec le gouvernement à la préparation de projets de loi d'ordre économique, de traités de commerce et donner son avis sur les questions économiques, quand celui-ci lui sera demandé. Il doit faire connaître son avis dans le délai d'un mois; passé ce délai, le gouvernement pourra soumettre le projet aux Chambres ou promulguer l'arrêté. Le Conseil peut être chargé d'entreprendre des enquêtes sur les conditions économiques du pays et sur les moyens nécessaires pour y remédier. Les difficultés extérieures et intérieures de la Pologne ne lui ayant pas permis d'aboutir à l'institution du Conseil, on a créé un Conseil économique du Conseil des ministres, dont le but, selon les statuts du 29 octobre 1926, consiste à organiser, d'une façon méthodique, les réunions des ministres dirigeant les départe-

1. V. sur les circonstances au milieu desquelles l'art. 68 a été voté, M. Potulicki, *La Constitution de la République de Pologne*, p. 52 et s.

ments économiques (v. *Bulletin de la société d'Etudes et d'Informations économiques* du 12 octobre 1926); en d'autres termes, d'un organisme comme il en fonctionne en d'autres pays parlementaires.

§ 4. Egalement la constitution de la ville libre de Dantzig prévoit aux art. 45 et 114 l'établissement d'un Conseil Economique dans le but de collaborer avec le législatif à la rédaction des projets de loi relatifs aux questions économiques et sociales.

§ 5. Dans un autre pays européen, la Norvège, le gouvernement convoqua, en janvier 1925, un Congrès économique, dans le but d'étudier la situation de l'économie nationale et de préparer les mesures à prendre pour son amélioration. Comptant 80 membres environ, représentants des groupements économiques et des ministères, cette assemblée émit le vœu de la création d'un Conseil économique où tous les producteurs du royaume auraient envoyé des délégués. La Confédération des syndicats norvégiens formula le même vœu (*Informations sociales* du *Bureau International du Travail*, 24 mars 1925), mais, jusqu'à ce moment, le gouvernement n'en a rien fait.

§ 6. En Angleterre, les conseils d'ouvriers (*Works Councils*) furent autorisés pour la première fois par la loi du 4 février 1920 (v. C. W. Guillebaud, *The Works Councils*, Londres, 1928). Mais le rôle de représentation professionnelle continue à être joué en Angleterre par le congrès annuel des Trade-Unions. De plus, en cas de grands problèmes économiques, le gouvernement nomme des commissions d'experts dans le but d'examiner la situation et de proposer les remèdes les plus efficaces. Le travail des commissions est, en général, si impartial et d'une si haute valeur que le gouvernement en adopte presque toujours les conclusions. C'est ainsi que la commission Gueddes parvint à proposer, en 1918, la prompte solution du problème financier. Plus tard, le ministère du Travail se servit des études faites par la Joint Industrial Conference de 1919 pour rédiger un important projet de loi sur les heures du travail journalier (v. C. D. Burns, *Government and Industry*, Londres 1921, p. 52). Une autre commission a été nommée plus tard par le ministère

conservateur de M. Baldwin, sous la présidence du libéral sir H. Samuel, dans le but d'étudier la grande crise minière, d'en chercher des remèdes et surtout de faire l'éducation du public en lui faisant voir les causes très complexes qui l'avaient provoquée (v. *L'Année Politique*, juillet 1928, p. 331). Les conclusions présentées par la commission Samuel dans son rapport du 10 mars 1926 furent adoptées par le gouvernement¹.

Pourtant même en Angleterre la possibilité de créer un organe permanent, ayant la mission d'organiser et de coordonner des études d'ordre technique, n'est pas exclue. C'est au contraire dans cet ordre d'idées qu'on fit en 1918 la suggestion (v. le *Report of the Machinery of Government Committee*, Londres 1918, p. 6) pour qu'un « ministère de recherches » soit créé; il aurait pour but d'organiser et de coordonner les investigations, les expériences et les enquêtes d'ordre technique et scientifique entreprises par les bureaux des départements. Tout ce qu'on a obtenu jusqu'il y a trois ans, c'est l'institution de quelques conseils consultatifs dans le but de rendre des conseils et des avis à certains bureaux du gouvernement et des départements, mais non au Parlement (v. Fairlie, dans *Amer. Pol. Sci. Rev.* nov. 1926)².

§ 7. Quant aux Etats du Proche-Orient, il n'y a, à ma connaissance, que la constitution yougoslave, abolie par

1. V. sur les commissions politiques d'enquête en Angleterre : Anson, *Law and Custom*, t. I, p. 316, éd. franc. par G. Jèze, p. 435; Fromageot, *Bull. social, législ. comp.* t. XXII, 1893, p. 145 et s.; Durpiez, *Revue du Droit public*, 1906, p. 294.

2. Parmi les partisans de la représentation professionnelle en Angleterre, il convient de signaler Harold Laski; l'éminent constitutionnaliste, d'après lequel l'Etat est l'organisation qui a pour but de permettre aux hommes de réaliser le bien social dans la plus large mesure, défend vigoureusement la théorie de la représentation des intérêts, mais il critique la forme que les guild-socialistes veulent lui donner ainsi que la forme dans laquelle elle a été introduite en Allemagne (v. A Grammar of Politics, p. 80 et s.). Parmi les défenseurs du même système représentatif sont plusieurs des guild-socialistes, notamment G.-D.-H. Cole, *Social theory*, 1920, ch. VIII; et *Guild Socialism Restated*, 1921. Cf. Wallas, *The Great Society*, 1918.

Aux Etats-Unis on ne signale pas de grand mouvement en faveur de la représentation professionnelle; voir pourtant les auteurs suivants : Barnes, *Sociology and Political Theory*, p. 107 et s.; Beard, *The Economic Basis of Politics*, p. 46; W. S. Carpenter, qui dans son livre *Democracy and Representation* proclame la nécessité d'abolir le Sénat des Etats-Unis et de le remplacer par une Chambre représentant les intérêts économiques et sociaux; H. H. Overstreet, *The Government of To-morrow*, dans le *Forum*, juillet 1915.

l'ukase du roi Alexandre du 6 janvier 1929, qui prévoyait dans son art. 44 la formation d'un Conseil économique¹. Les commerçants, les industriels et généralement les producteurs yougoslaves entreprirent, par l'intermédiaire de leurs corporations, une action en vue de réaliser le principe de l'art. 44, mais les circonstances difficiles que traverse depuis des années cet Etat ne permirent ni à la Chambre ni au gouvernement de se consacrer à l'application de la disposition constitutionnelle. Il est vrai qu'auprès du ministère du Commerce et de l'Industrie existe actuellement un Conseil économique, fixé par le règlement du 29 avril 1920; mais il s'agit d'un organe consultatif purement ministériel qui ne donne ses avis et n'émet ses propositions que sur la demande du ministre du Commerce et de l'industrie. Etant un organe technique, ce Conseil est composé de 44 membres dont la plupart sont nommés par le ministre; certains fonctionnaires y siègent de droit. C'est le ministre du Commerce et de l'Industrie qui convoque le Conseil économique suivant les besoins et une fois au moins tous les six mois. Bien entendu, ce corps est loin de satisfaire aux exigences des partisans de la représentation professionnelle.

Un cas particulièrement intéressant est celui de la Turquie; là, il ne s'agit pas tout à fait d'un Conseil économique, mais d'un Conseil d'Etat avec des attributions beaucoup plus vastes que d'ordinaire. Il serait nommé non pas par le gouvernement, mais par l'Assemblée législative, et, comme il aura à donner son avis sur les projets de loi déposés par le gouvernement, on croit savoir qu'il est dans l'esprit des réformateurs turcs de faire jouer un grand rôle au Conseil : celui de la seconde Chambre, surtout en ce qui concerne la confection des lois. Une telle institution, prévue en termes généraux, par l'art. 51 de la constitution turque, ne serait pas sans intérêt (v. Franco, *l. c.* p. 120), mais, nous le répétons, il ne s'agit pas là d'un Conseil économique proprement dit.

1. Voilà ce que dit l'art. 44 à propos du Conseil économique : « Un Conseil économique est institué pour l'élaboration d'une législation sociale et économique. La loi déterminera les prescriptions détaillées relatives à la composition et à la compétence de ce Conseil ». V., sur l'idée d'un Conseil économique en Yougoslavie, l'étude de M. Moyitch, *Le parlement économique*, p. 105 et s.

§ 8. C'est dans un autre pays asiatique, européenisé lui aussi, que l'on trouve une institution de ce genre, c'est au Japon. Le Conseil économique de l'Empire japonais est présidé par le Président du Conseil des ministres et ses membres, désignés par le gouvernement, sont pris parmi les grands employeurs et les fonctionnaires supérieurs. Ils sont répartis en sept commissions : agriculture, industrie, commerce, finances, politique sociale, transports et colonisation ; mais le premier ministre peut nommer d'autres commissions, suivant les nécessités du moment. L'activité du Conseil économique japonais a été des plus remarquables (v. *Informations sociales du Bureau International du Travail*, 18 août 1924) : plusieurs problèmes ont été examinés par lui, notamment ceux de la protection des ouvriers, de l'organisation de la petite et moyenne industrie, de l'encouragement à donner aux industries nationales, de l'expansion du machinisme, la question du logement, la politique d'émigration et d'immigration, etc. Il compte parmi ses membres des économistes distingués qui ont acquis dans les organisations internationales du travail une grande expérience dans les problèmes économiques et sociaux.

Section D. — Parlementarisme et représentation professionnelle.

§ 1. Attitude des Parlements à l'égard des Conseils Economiques. — § 2. Les trois caractéristiques du parlementarisme. — § 3. Appréciation du régime parlementaire et améliorations qu'on doit y apporter. — § 4. Les futurs rapports entre le syndicalisme et le parlementarisme. — § 5. Avantages que le parlementarisme tirera de l'organisation d'une représentation des intérêts à titre consultatif. — § 6. Conseiller commun de l'exécutif et du législatif, le Conseil Economique contribuera à ce qu'il n'y ait plus de différends entre les deux pouvoirs.

§ 1. Il n'est pas du ressort de notre étude d'examiner quelle a été l'attitude du parlementarisme¹ à l'égard de la représentation ou plutôt quasi-représentation professionnelle. Nous nous bornons à dire qu'il ne lui permet aucune ou presque aucune intervention, fût-ce même la plus indirecte, dans

1. Au Congrès international du droit comparé (31 juillet-4 août 1900), on s'était arrêté sur la définition suivante du parlementarisme : Le parlementarisme est le régime sous lequel le Gouvernement est dirigé par un cabinet soumis à l'influence du Parlement.

son domaine d'activité. Avec une jalousie caractéristique, des institutions qui se sentent en danger, il feignit d'ignorer la nouvelle institution en qui il avait pressenti une rivale. Même en Allemagne, le Reichsrat fit preuve de jalousie à l'égard du Conseil économique de l'Empire, et c'est ce sentiment qui se fit jour soit dans le mépris ostentatoire manifesté envers la nouvelle institution de la part du Reichsrat, soit dans une tendance enfantine de la même Chambre à s'en moquer (Picard, l. c. p. 860). D'une façon systématique, la Chambre de l'Empire s'abstint de prendre en considération les recommandations du Conseil économique, persista à ignorer et à reprendre les recherches déjà faites par ce dernier et alla jusqu'à supprimer quelques privilèges des membres du Conseil, tels que la circulation gratuite en chemin de fer, etc.

§ 2. Pourtant, demander au parlementarisme de se comporter autrement ce serait quelque chose contre sa nature. M. Guy-Grand (*De quelques remèdes à la crise actuelle du régime parlementaire*, dans *l'Année politique franç. et étrang.*, 1927, p. 369 et ss.) fait du parlementarisme traditionnel, tel qu'il est encore consacré par la constitution, une analyse très profonde et intéressante. Le parlementarisme, dit cet auteur (l. c. p. 401), est caractérisé par trois traits principaux : il est politique, il est individualiste, il se veut souverain. Quant au premier point, les assemblées représentatives ont pour fonction, non pas de concilier des intérêts économiques, mais uniquement « de contrôler la direction imprimée par le gouvernement à la conduite générale de l'Etat ». Ces intérêts exercent une influence sur la politique, mais ils n'apparaissent pas en tant que tels : ils empruntent le truchement des doctrines idéologiques et ils cèdent officiellement le pas aux questions religieuses, nationales, aux questions de prestige, de guerre et de paix qui constituent l'essentiel de la politique. Quant au deuxième trait, il est connu que la révolution de 1789 est venue émanciper l'individu. Il n'y a plus dans son système que l'individu devant l'Etat ; il n'y a de conscience nationale, à proprement parler, que dans les consciences des individus. Le groupement ne joue et ne peut jouer dans ce système aucun rôle, fût-ce le plus insignifiant.

Quant au troisième trait, à savoir que le parlementarisme se sent et se veut souverain, il l'est au même sens que le monarque et l'Etat, parce que le parlementarisme s'identifie avec le peuple qui a succédé au monarque comme souverain. Mais non content de prendre des précautions contre la souveraineté du roi, le parlement a pris des précautions du même genre à l'égard du peuple pour que celui-ci continue à lui déléguer l'exercice de la souveraineté dont il se dit le porteur.

§ 3. On pourrait trouver dans cette analyse les éléments qui expliquent la résistance du parlementarisme à ce que ses prérogatives soient réglées d'une autre façon que jusqu'à présent. Il semble qu'il préfère échouer complètement que faire de sa propre volonté une concession à un autre corps. Pourtant, une certaine restriction de ses droits ne serait qu'à son profit. Bien qu'on ait sur la valeur du parlementarisme de larges doutes, on comprend bien qu'il ne s'agit là d'un système dont on puisse se passer très aisément. S'il n'est pas parfait, c'est encore, pour les pays de culture très développée, le moins mauvais des gouvernements; et malgré tout, il reste la forme supérieure du régime représentatif qui est la sauvegarde des libertés politiques. Mais ce système a aussi ses vices; il faut donc protéger le parlementarisme contre la logocratie, qui le dégrade aux yeux du public et qui n'aboutit qu'à des solutions théoriques. Le parlementarisme n'entraînera pas de bouleversements généraux, parce qu'il s'adaptera au milieu contemporain, au fur et à mesure qu'apparaissent de nouveaux besoins à satisfaire et des imperfections à corriger. C'est pourquoi ses défauts paraissent légers en comparaison des calamités qu'entraînerait sa chute. Il est d'ailleurs amendable; les améliorations qu'on peut et doit lui apporter sont nombreuses et, parmi elles, la décentralisation et l'adjonction au parlement d'un corps formé de compétences sur les problèmes économiques et sociaux semblent être les plus urgentes. Mais il faut que le parlementarisme lui-même comprenne la nécessité de ces réformes. « Quand donc, s'écriait M. Henri de Jouvenel, dans son discours prononcé à Lyon le 19 janvier 1924, le parlement arrivera-t-il à se connaître et à se limiter au lieu de se proclamer omniscient »? Personne ne saurait répondre.

§ 5. Peut-être me dira-t-on : A quoi bon faire des concessions dont seul, au fond, le syndicalisme devrait profiter ? Est-ce qu'on peut dire que la consécration de la représentation professionnelle dans des organes qui participent officiellement à la direction des affaires publiques arrêtera la lutte impitoyable entre le régime parlementaire et le syndicalisme ? Une réponse précise ne saurait être donnée, mais si l'on considère les expériences que le syndicalisme a faites en Russie, on peut dire que son ancien idéal, le syndicalisme-gouvernement unique et l'exclusion de tout gouvernement politique, paraissent avoir subi un échec total et décisif. Aujourd'hui, il est plus difficile qu'autrefois d'affirmer que s'il n'acquiert pas légalement sa place dans le gouvernement, le syndicalisme saura bien la conquérir par la violence. La force de l'intérêt personnel a été plus grande que celle de l'intérêt de la profession. C'est pour cela que, dans l'Union des Soviets elle-même, on en est revenu à des pratiques capitalistes. Puis - une autre leçon de l'expérience favorable à notre opinion - une transaction entre le pouvoir politique et les tendances syndicalistes est tentée en Italie et en Espagne. Il semble même que c'est le propre intérêt du syndicalisme de ne pas devenir maître absolu de l'Etat.

§ 6. C'est pour cela que nous sommes partisans d'une telle concession de la part du parlement, d'autant plus que l'adjonction de cette quasi-représentation professionnelle, à savoir représentation à titre consultatif, au pouvoir politique ne risquera point de déterminer un affaiblissement exagéré de ce dernier. Tout au contraire, elle fortifiera le corps législatif et le rendra plus invulnérable à l'égard des accusations qu'on lui adresse de temps en temps, quand il s'agit de justifier des coups d'Etat, par exemple de méconnaître la réalité. Une telle accusation sera désormais impossible, parce que, en ce qui concerne la réalité économique et sociale, le corps législatif serait informé, grâce au Conseil économique, de la façon la plus sûre et la plus autorisée. Ce sera donc le « politique » qui l'emportera sur l'économique, mais non pas comme aujourd'hui. L' « économique », source véritable de la vie de la société, aura sa place dans la vie publique et donnera son avis sur tout ce qui se rapporte au

domaine de son énergie. Comme auparavant, ce sera le parlement politique qui délibérera et décidera en définitive, mais après avoir demandé sur certaines matières l'avis des représentants de la vie économique, avis dont les pouvoirs politiques (le législatif et l'exécutif) devraient tenir compte.

§ 7. De plus, le Conseil étant en même temps le conseiller attitré du gouvernement, cette institution tendra à ce qu'il n'y ait plus de différences de vue entre l'exécutif et le législatif sur les plus importants problèmes d'un pays. Ainsi ce sera cette institution et non pas le Sénat, qui jouerait le rôle, non d'aplanir les différends qui pourraient s'élever entre le pouvoir exécutif et la Chambre, mais d'agir de façon que de pareils conflits ne puissent se produire. En effet, il n'existe pas de problèmes plus difficiles et où les vues soient si souvent divergentes que les problèmes économiques et sociaux. Mais, une fois que, sur ces questions, gouvernement et Chambre auront le même conseiller, c'est-à-dire la représentation spéciale des classes productrices du pays, ils ne pourront ni l'un ni l'autre prétexter des dissentiments d'opinion sur ce point, afin de justifier aux yeux du public leurs luttes et leurs intrigues réciproques. Voilà donc une véritable soupape de sûreté, grâce à laquelle une évolution normale de la vie publique deviendrait plus probable qu'auparavant. Ce qu'on ne saurait attendre d'une Chambre professionnelle législative, qui, au lieu de conseiller, opposerait au contraire constamment sa puissance à l'assemblée politique et se trouverait sans cesse en conflit avec elle.

QUATRIÈME PARTIE

LA QUASI-REPRÉSENTATION DES INTÉRÊTS PARTICULIÈREMENT EN GRÈCE

« L'avenir amènera des arrangements
politiques imprévus à côté des choses
prévues » (*H. Spéncer*).

CHAPITRE PREMIER

Conception et recrutement d'un Conseil Economique hellénique.

- I. § 1. Les recettes de redressement de l'Economie nationale. — § 2. Raisons générales en faveur de l'institution d'un Conseil économique. — § 3. Motifs spéciaux se faisant valoir dans le même sens. — § 4. Procédé de formation et but d'un Conseil de « redressement économique ». — § 5. Ce qu'il représentera. — § 6. Le développement du mouvement syndicaliste en Grèce. — § 7. Tâches à accomplir par le Conseil Economique hellénique.
- II. § 1. La répartition du peuple en « corporations » et confédérations professionnelles; le recensement des « producteurs ». — § 2. A propos du syndicat obligatoire; sens spécial du mot « corporation ». — § 3. L'importance des groupements sociaux et l'équilibre entre le capital et le travail. — § 4. Mode d'élection des membres du Conseil.

§ 1. Après ce qui a été dit relativement aux différentes institutions, établies dans les Etats d'après-guerre dans le but de satisfaire à la tendance vers la représentation professionnelle et la participation des groupes économiques à la direction des affaires publiques, le lecteur devinerait, tout au moins approximativement, les conclusions auxquelles nous voulons aboutir particulièrement en ce qui concerne notre pays. On pourrait longuement épiloguer sur le malaise économique, régnant chez nous, et insister sur la nécessité où se trouve la Grèce de voir relever son Economie nationale aussi bien pour d'autres raisons que pour celle de pouvoir tenir l'engagement pris par elle à l'égard de la Société des Nations, à savoir de maintenir son budget, jusqu'au 31 mars 1930, dans le cadre de 9 milliards de drachmes.

§ 2. Il est vrai que nous ne manquons pas de « recettes » d'un redressement financier et économique et des plus rapides; mais, hélas! on ne sait à quoi elles servent. On nous a dit plus d'une fois: Pour arriver à l'équilibre commercial nécessaire, pour obte-

nir une balance des comptes favorable, vous n'avez qu'une seule voie à suivre : celle du développement systématique des richesses du pays, de la multiplication du capital national et de la politique qui tendra à inspirer confiance aux capitaux étrangers. Recette merveilleuse ! mais qui pour produire des miracles doit être savamment appliquée. La difficulté ne consiste pas tant dans le dernier point où les gouvernements tendent à se surpasser réciproquement, que sur les deux premiers qui sont, à coup sûr, de beaucoup plus importants. Qui nous indiquera comment doit être fait le développement des richesses du pays pour être systématique ? Et qui nous montrera comment le capital national pourrait se multiplier en des affaires sûres et solides au lieu d'être la victime de la finance internationale ? Est-ce la Chambre dans sa composition d'aujourd'hui ? Est-ce le Sénat qui lui ressemble comme deux gouttes d'eau ? Est-ce le personnel des ministères ou la presse, dont les intentions en faveur du progrès national ne sauraient être mises en doute par personne ? Peut-être tous, mais non pas seulement ceux-ci. Il y faut en outre un corps, dont l'institution est indiquée par les besoins du moment ; ne voulant pas revenir sur des choses déjà dites, nous nous bornons seulement à indiquer que les raisons, autant théoriques que pratiques, invoquées plus haut pour justifier la création d'un Conseil économique national dans les différents pays, militent également en faveur d'une pareille institution chez nous ; non moins en Grèce qu'ailleurs il faut harmoniser l'idée et le fait parlementaires avec l'idée d'association et le fait syndical, parce que non moins en Grèce qu'ailleurs le parlement, de par sa composition, n'est qualifié réellement « pour aucune activité particulière » (Kelsen, *Allg. Staatslehre* p. 358).

§ 3. Mais de plus, il y a des motifs spéciaux, dérivant de notre évolution nationale particulière, qui appellent d'urgence la formation d'un tel Conseil en Grèce. Nous n'avons ni l'intention ni le temps d'énumérer en détail ces motifs ; mais nous croyons que l'expérience a montré suffisamment la faillite de toute ou presque toute initiative de tous les gouvernements grecs, tendant au développement de l'économie nationale, pour qu'il ne soit plus nécessaire de

faire remarquer qu'un tel résultat a été la conséquence naturelle et inévitable de projets et de travaux qui, bien qu'inspirés des intentions les plus patriotiques, n'obtinrent jamais de la continuité et ne furent jamais le produit d'une étude mûre de ce problème par des « compétences ». Il faut donc organiser ces compétences et les mettre en œuvre au sein d'un corps politique. Ce sera l'un des motifs de la formation du Conseil économique de Grèce et rien ne serait, à notre avis, plus juste que de voir les lois sociales et économiques se rapportant aux rapports des producteurs entre eux et avec les consommateurs, étudiées, préparées, consenties par la libre discussion des intéressés.

§ 4. On ne peut pas établir d'une manière précise le procédé d'après lequel on doit aboutir chez nous à l'institution du *Conseil national de redressement économique*. C'est une question qui nécessite l'étude d'avance et la connaissance approfondie des besoins de notre économie, de ses forces latentes, des directions nouvelles que la nature et les conditions spéciales lui indiquent à prendre. C'est de cela que sortira la forme définitive du Conseil économique hellénique. Mais, c'est de l'idée qui se présente comme un besoin de créer chez nous une direction suprême d'étude de notre économie, un conseil de compétences, qui prendrait l'initiative et, jusqu'à un certain point, la responsabilité de conseiller les mesures nécessaires pour le redressement, que nous nous faisons ici le défenseur.

§ 5. Le Conseil économique, recruté au sein des groupements économiques, où notre économie nationale manifeste son activité, à savoir l'agriculture, le commerce et les transports par terre, la marine marchande et la pêche, l'industrie et l'artisanat, les professions libérales et les fonctionnaires, les banques et les assurances, etc., formera la Chambre économique, dont la collaboration avec le gouvernement et le parlement pour la direction de la vie économique serait fixée par la constitution elle-même dûment révisée. Ce serait une tentative de combiner la représentation quantitative avec une quasi-représentation qualitative¹. La loi du nombre, qui

1. Nous disons « quasi-représentation » dans le sens que cette Assemblée ne sera pas pourvue de pouvoirs souverains.

servira de base au gouvernement, se ressentira, de la sorte, de l'influence de la valeur sociale des différents groupes.

§ 6. On nous objectera peut-être que, bien qu'il soit indéniable que le mouvement syndicaliste est une des caractéristiques de l'époque, l'organisation des forces sociales du pays en syndicats n'est pas assez avancée pour pouvoir servir de base à une représentation politique. D'abord, nous faisons remarquer qu'il ne s'agit pas ici d'une représentation politique, mais d'une quasi-représentation à titre consultatif. Puis, outre le fait que les syndicats ont pris en Grèce, surtout dans l'après-guerre, un développement considérable, ce raisonnement n'est qu'une erreur. En effet, ce qui doit être représenté ce n'est pas exclusivement le mouvement syndicaliste, c'est encore et surtout la division du travail et les intérêts des professions, c'est la répartition du peuple en classes d'occupation sociale, classes dont chacune, plus ou moins nettement déterminée, même sans être représentée par des syndicats présente une unité au point de vue des besoins et des tendances sociales; en un mot, ce sont les groupements professionnels dans le sens le plus large de l'expression. Eh bien, ce sont ces besoins économiques, ces tendances sociales qui réclament un porte-parole à eux, une représentation professionnelle à eux. Bien entendu, si les populations rurales s'organisent en syndicats, d'une façon systématique et générale, ce sera mieux pour leurs intérêts; mais ces intérêts existent; plus encore, les professions ont conscience de leur existence¹ et demandent un porte-parole approprié qu'elles peuvent obtenir même sans que l'organisation syndicaliste soit arrivée à son application intégrale. Puis, le nombre des organisations professionnelles est, comme nous le disions tout à l'heure, assez considérable et gagne en importance chaque jour davantage. Il suffit de noter ici que seuls les ouvriers qui, d'après les calculs de M. Charitakis, sur lesquels nous n'avons pas le temps d'insister,

1. Voir, à titre d'exemple, le mémoire adressé au gouvernement par la Chambre de Commerce et d'Industrie du Pirée à propos de la Constitution du Sénat, dans le *Bulletin* de cette Chambre, nov. 1927 (en grec). Les organisations professionnelles portèrent également à leur participation au Sénat le plus vif intérêt; v. A. Svolos, *l. c.* 206, n. 1.

étaient, en 1925, 285.052 (v. Charitakis, *L'Industrie grecque*, p. 92), comptent aujourd'hui 559 organisations groupées en 14 fédérations et une confédération. Il y avait, en 1917, 55.593 ouvriers travaillant dans les industries du tabac (v. *Bulletin du Tabac* (en grec), n^{os} 8 à 9, p. 41). D'ailleurs, depuis quelques années, notre législation ouvrière, conçue dans le but de favoriser l'expansion du mouvement syndicaliste, a pris un développement assez remarquable (v. A. Andréadès, *La législation ouvrière de la Grèce*. Genève, 1922).

§ 7. Bien entendu, il n'est pas besoin de faire remarquer que, dans le cas du Conseil économique, il ne s'agit point d'une seconde Chambre, qui, sous le nom de parlement professionnel ou même de Sénat, ferait équilibre au parlement politique et deviendrait sa rivale; nous ne soutenons pas, ainsi que le fait M. G. Hanotaux en parlant de la France, que « la République sera professionnelle ou elle ne sera pas » (*La Démocratie et le Travail*, introd. p. XLIX). Nous avons déjà mis en relief les défauts qui s'attachent à un parlement économique au point de vue théorique et pratique; « pour obtenir une représentation des intérêts il ne suffit pas, disait M. Prins (*La Démocratie après la guerre*, p. 86), de transformer nos institutions représentatives en commissions professionnelles... Si, pour gouverner, il suffisait de prendre l'avis des spécialistes, on pourrait se borner à s'entourer de rapports d'experts, et toute représentation comme toute élection serait inutile. » Tant qu'on ne voit pas la nécessité d'inaugurer chez nous l'Etat corporatif, le parlement politique restera souverain, comme en Allemagne et en France; c'est à lui qu'appartiendra le rôle de maintenir l'unité de la nation et de coordonner les intérêts particuliers des classes professionnelles avec les intérêts généraux, autrement dit avec les intérêts du peuple pris dans son ensemble; le Conseil économique ne jouera qu'un rôle consultatif, mais pour cela non moins décisif pour le bien-être général. Il lui incombera de faire connaître au parlement les intérêts particuliers des différents groupements sociaux dont la nation est composée. En effet, c'est un aveu général chez nous que ce sont les lois économiques et sociales, votées par des avocats et des médecins, qui créèrent le gâchis fiscal dont nous souf-

frons actuellement; un autre point sur lequel on se met également d'accord, c'est que des lois de nature économique et sociale ne seront jamais parfaites tant qu'elles ne seront pas rédigées sur l'avis d'un corps de représentants des groupements économiques, et non pas directement par des individus inexpérimentés ou même des partis politiques qui, en prenant en considération les intérêts d'un groupement, écartent ceux d'un autre. Au point de vue pratique, on ne voit nulle part une Chambre professionnelle égale au parlement politique et on ne voit pas de raison pour que la Grèce fasse le premier pas dans cette voie. Mais ce qu'elle ne doit pas négliger, si elle ne veut pas se voir un jour aux prises avec des difficultés insurmontables, c'est de s'appuyer sur ses forces économiques, de les organiser, de les exploiter, de leur donner une voix. C'est par cette voix que l'économie nationale parlera au gouvernement et au parlement pour exposer aussi bien à l'un qu'à l'autre son état actuel, ses plaies, ses souffrances, ses difficultés, qu'elle cherchera en commun à trouver les remèdes les plus efficaces, qu'elle arrivera à éviter l'instauration de nouvelles mesures n'ayant pour unique motif que les fameuses raisons « de caisse publique ». N'oublions pas qu'aujourd'hui plus que jamais, le gouvernement est une question de direction technique. Il n'est pas douteux qu'il faut encourager chez nous le travail matériel et intensifier notre production; dans les temps où nous vivons, ce sont les services productifs, et non pas les richesses immatérielles qui doivent être favorisés. Pour avoir méconnu cette vérité, l'Espagne est tombée dans la stagnation et la décadence; la France d'avant-guerre, avec ses légions de rentiers et d'oisifs, ses carrières libérales encombrées et dirigeantes, suivait son exemple. C'est le cas que nous constatons aujourd'hui en Grèce, où seule l'Université d'Athènes compte plus de 10.000 étudiants ! Le Conseil économique aura à s'occuper de ces plaies du fonctionnarisme, de l'urbanisme et de l'abandon de la terre, état de choses qui mène à la ruine, et à relever l'importance du rôle que la production jouera dans le progrès du pays et dans ses efforts à créer une civilisation, propre à la nature et aux traditions historiques de la race. Car nous ne devons pas

oublier que, ainsi que dans tous les pays, dans l'Orient grec la civilisation a été surtout le résultat d'un développement économique et d'une accumulation de richesses considérables. Aujourd'hui même, le sol grec n'est pas aussi pauvre qu'on le prétend; il y avait autrefois rien qu'en Crète un million d'habitants au lieu des 350.000 d'aujourd'hui, et le Péloponèse, un peu plus petit que la Sicile, ne compte que 1.100.000 habitants au lieu de quatre millions et demi, chiffre atteint par la population sicilienne. Le Conseil économique aidera par ses lumières à faire connaître les moyens de mise en valeur de nos richesses agricoles; grâce à une législation agricole, dictée par le progrès de la science, les paysans apprendront à abandonner leur routine séculaire, ils seront aidés à abandonner leurs charrues du type de l'époque d'Hésiode pour industrialiser toujours davantage l'agriculture et tirer de notre terre le maximum de rendement avec le minimum d'effort matériel et de main-d'œuvre. Sous sa conduite, on arrivera à l'assèchement systématique des terres marécageuses et à l'irrigation des terres arides pour faire accroître la surface cultivable. Grâce à un système d'éducation plus réaliste, on va inculquer à l'enfant, dès l'école primaire, l'amour de la terre, en même temps que les principes essentiels de l'agronomie moderne, notions qu'il pourra compléter plus tard dans des écoles régionales d'agriculture bien adaptées aux conditions variables du milieu et des cultures. Pour l'homme mûr, pour l'ouvrier, on va développer les institutions coopératives de crédit, d'assurance, etc. D'une manière plus générale, l'enseignement professionnel devrait être organisé et progressivement assumé par le Conseil Economique en collaboration avec le gouvernement et le parlement. Personne mieux que la profession ne sait ce qui est utile à la profession. Aucun organisme ne peut manifester plus d'intérêt à préparer dans une communauté de préoccupations et dans un esprit de future collaboration, les jeunes générations qui prendront en charge les différents services du travail commun.

C'est dans ces conditions que la production en général, la production agricole en particulier auraient des chances de se développer; la faillite de la politique agraire en Grèce

jusqu'à présent a été avouée récemment à la Chambre. C'est dans la séance du 15 décembre que M. Papanastassiou, leader de l'*Union Républicaine*, en parlant des conditions lamentables où se trouve l'agriculture grecque à l'heure actuelle, faisait remarquer ce qui suit : « Il est nécessaire qu'au système primitif de culture actuellement en pratique, des systèmes scientifiques se substituent, ce qui doit être la tâche à assumer par le gouvernement. Nous avons fait supprimer la grande propriété et installer à sa place la petite. Mais quelle est maintenant la situation de ceux qui sont devenus petits propriétaires ? Ils sont débiteurs de tout ce qu'ils possèdent et leur état général est triste sous tous rapports. Il y a aujourd'hui à peu près 250 à 300.000 familles agricoles dénuées presque de tout moyen de vivre ». M. Véniselos, Président du Conseil, n'a pu qu'y consentir.

II. L'organisation intérieure du Conseil économique ainsi que le procédé d'après lequel il apportera son concours à l'élaboration et à la votation des lois de nature économique, sont des questions qui ont besoin d'être longuement étudiées ; c'est au législateur à organiser le système électoral par voie duquel le Conseil économique serait recruté. C'est pourquoi nous exposons ci-dessous avec la plus grande réserve quelques points de vue qui nous semblent être d'une importance capitale pour que le but de l'institution soit atteint.

§ 1. Le Conseil économique devra être composé, à notre avis, de représentants de douze ou quinze grandes confédérations, dans lesquelles toute la vie économique du pays pourrait être englobée. Un recensement préalable des travailleurs et des employeurs de la Grèce aurait pour résultat d'établir la force numérique de chacune des confédérations sus-mentionnées. Afin de se tenir au courant du nombre de membres des professions, il sera dressé, par les soins de l'administration provinciale et de l'administration communale, une liste, d'abord par commune et puis par département, des électeurs de chaque corporation, c'est-à-dire de chaque branche de travail ; cette liste sera révisée chaque année par les soins des mêmes autorités ; elle servira de rôles électoraux dans les élections de membres du Conseil. Quand

il s'agit de citoyens, appartenant à la fois à différents groupements, telle personne étant, par exemple, à la fois écrivain, avocat, propriétaire foncier, et telle autre marin et petit commerçant, une troisième, marchand et agriculteur, celles-ci n'auront pas le droit de voter plusieurs fois, mais seront laissées libres de choisir le groupement social dans lequel elles décident d'être classées de préférence.

A la base des confédérations, dont nous avons parlé un peu plus haut, seraient mises des corporations provinciales correspondant chacune à une confédération respective, et devant être instituées, bien entendu tant que la nature du lieu et les occupations des habitants le permettent. Ainsi, à titre d'exemple, dans les provinces de Grévéna, de Larissa, de Florina, etc., il n'y aura point de corporation de marins.

§ 2. Il ne s'agira pas, d'ailleurs, d'établir la corporation obligatoire, de sorte que, en parlant des corporations en Grèce, nous n'entendons que les groupements de citoyens qui exercent le même métier ou profession ou des métiers ou des professions apparentées (par exemple, cordonniers et sabotiers, coiffeurs et parfumeurs, etc.). Les inconvénients du syndicat obligatoire sont, en vérité, trop considérables pour être tolérés¹. Nous sommes avec M. de Peyerimhoff

1. La corporation obligatoire fut réalisée pour la petite industrie d'abord en Autriche (loi du 15 mars 1883), puis en Allemagne avec les *Genossenschaften*. Elle s'est étendue aux associations professionnelles d'agriculteurs autrichiens, devenues obligatoires par la loi du 19 février 1902. En outre, la loi roumaine du 5-18 mars 1902 et la loi bulgare du 20-2 juillet 1903 rendent la corporation obligatoire dans la petite industrie dès que les deux tiers des artisans d'un même métier résidant dans une commune ont décidé sa constitution, pourvu qu'ils soient au moins cinquante. En France, le syndicat reste toujours libre. Aux arguments en faveur du syndicat obligatoire, d'après lesquels cette organisation aurait pour effet d'exprimer, concentrer et soutenir les intérêts généraux de chaque profession (v. G. Scelle dans le *Progrès Civique* du 14 mars 1925), on en oppose d'autres d'après lesquels le syndicat professionnel obligatoire deviendrait au bout du compte un organe indirect de l'Etat, alors que le syndicalisme met pour but la disparition du pouvoir étatique (v. P. Louis, *l. c.*). D'autres, tels que feu M. Duguit (*Droit const.* t. V, 1925, 218-219) et M. Cazalis (*L'Opinion Républicaine*, 30 mars 1925) sont contre les syndicats obligatoires, parce qu'ils sont d'avis qu'il convient de laisser aux individus certaines libertés, telles que celles de la conscience et de l'association. Il y a incontestablement, dit M. Duguit, un fond irréductible de liberté individuelle auquel le législateur ne doit pas toucher; s'il le faisait, son œuvre resterait impuissante. Une autre raison contre le syndicat obligatoire est celle donnée par M. Lescure (*Progrès Civique* du 28 mars 1925) : « Si l'on organise face à face les syndicats ouvriers et les syndicats patronaux, ceux-ci seraient-ils, en défi-

(*Revue des Deux-Mondes*, 15 mars 1929, p. 446) d'avis que l'individualisme anarchique doit céder progressivement la place à la discipline de la profession organisée, mais celle-ci n'aura sa véritable valeur, et morale et pratique, que si elle est consentie et non imposée. Ainsi que le fait remarquer M. Paul-Boncour (*Le Fédéralisme*, p. 418), « une organisation obligatoire aura toujours tendance à arrêter l'évolution de l'industrie au moment à partir duquel elle est devenue obligatoire, à maintenir pour toujours l'état de choses en vue duquel elle avait été créée et auquel seul elle donne satisfaction. » Au contraire, continue le même auteur, « avec un fédéralisme économique à la base de groupements libres, les intérêts supérieurs du progrès économique sont pleinement sauvegardés » (l. c. p. 418-9). Cela ne veut pas dire que, si le syndicat reste un groupement libre, il ne sera point devenu, dans un avenir prochain, de plus en plus répandu et puissant ni que les conséquences de cette expansion ne seront pas des plus multiples et des plus heureuses¹. Ainsi donc,

nitive, autre chose que de formidables trusts, constituant un grand danger pour la consommation nationale? » En Allemagne, le syndicat préconisé par W. Rathenau était obligatoire et tout puissant et il allait absorber peu à peu ses participants; il allait même jusqu'à éliminer la propriété privée.

1. Chez nous, le régime des corporations se trouve, on peut dire, plus chez soi que partout ailleurs. En effet, dans l'antiquité, les métiers étaient bien organisés en hétaires sans avoir pourtant une représentation spéciale, si ce n'est dans quelques fêtes religieuses. Puis, au Moyen-âge, l'organisation professionnelle byzantine a été des plus parfaites. Constantin Porphyrogénète, l'historien couronné, parle plusieurs fois à propos de *συστήματα τῆς πόλεως* (par ex. t. I, éd. de Bonn, p. 13, et aill.), c'est-à-dire les corporations de Constantinople qui portaient aussi les noms *συναγαγή*, *συνάφια*, *συντεχνίσι*, *σχολαί*, conservés sous la domination ottomane, et tous ceux qui s'occupent de l'économie byzantine connaissent le *Livre du Préfet*, édit de l'Empereur Léon VI le Sage sur les corps de métiers de Constantinople, publié par Jules Nicole (Paris, 1893). Durant la domination turque, ce sont ces associations professionnelles qui continuèrent à représenter la vie économique de la nation. Ce sont elles qui élisaient les chefs de la commune (*κοινότης*) et pourvoyaient à ses besoins économiques et sociaux (organisation des écoles, des hôpitaux, etc.). Ces associations professionnelles ou bien existent encore aujourd'hui (en vérité en nombre minime et surtout dans les îles Ioniennes sous le nom de *ἀδελφῆτα*, etc.), ou se sont transformées conformément aux modèles prévus par les lois organisatrices de la profession chez nous. Dans la Grèce moderne, la liberté d'association maintenue vive, de tout temps, chez le peuple, fut placée pour la première fois sous l'égide de la garantie constitutionnelle dans la constitution de 1864 (art. 11). Cela a encouragé l'éclosion d'un grand nombre d'associations, mais faute d'une législation appropriée et d'une organisation parfaite, le mouvement syndical s'était cantonné dans les limites étroites de coopération de crédit et d'associations de secours mutuel. C'est la loi du 21 juin 1914, dont M.

il faut que sous le terme de corporation s'entende, en Grèce, l'ensemble des hommes qui exercent dans une division administrative déterminée (commune, dème, éparchie) le même métier ou des métiers apparentés.

§ 3. On dira que le classement des professions, ainsi que la fixation des collèges et du nombre des délégués à accorder à chacune donneraient lieu à un certain arbitraire. Comme le nombre des délégués de chaque groupement dépend non seulement du nombre des votants dans celui-ci, mais aussi de l'importance sociale de l'intérêt représenté, c'est certainement cet intérêt qu'il faut mesurer. La chose n'est pas des plus faciles, et l'arbitraire, ainsi que dans toute autre loi organique, ne saurait être exclu d'une manière absolue. Mais il ne sera pas aussi grand qu'on le craint. On prendra soin d'éviter autant que possible la distinction des délégués en délégués des travailleurs et délégués des employeurs; je dis autant que possible, parce qu'il y a des divisions du travail où une pareille distinction est inévitable. Pour parler plus concrètement, en ce qui concerne l'agriculture, à laquelle s'adonne la majorité de notre peuple, on peut éviter la dis-

Michalacopoulos peut être justement fier, qui vint combler la lacune existant dans notre législation professionnelle et contribuer à la systématisation de l'organisation professionnelle en Grèce. C'est par cette loi que fut proclamée, pour la première fois, officiellement la liberté syndicale. Depuis lors, le syndicat prit en Grèce un développement considérable. Des chiffres variables chaque année nous donnent la preuve irrécusable de son importance croissante. Les syndicats ouvriers dans les villes et les syndicats agricoles dans les campagnes deviennent chaque jour plus nombreux; puis, les Chambres et les Bourses du travail se multiplient, et les fédérations et les confédérations s'organisent de manière à s'étendre sur tout le pays. Donc, comme le groupement professionnel est une institution conforme à l'évolution historique de notre peuple, on n'aurait qu'à souhaiter la formation d'organisations professionnelles fortement constituées et pourvues d'attributions importantes; réunies en un faisceau hiérarchisé, elles n'auraient dans leur ensemble d'autre but que d'intensifier la production et de réaliser par là le relèvement national. Il va sans dire qu'un contrôle sérieux, exercé par l'Etat, sera dans ce cas nécessaire; il sera semblable, à quelques points de vue, à la tutelle administrative exercée par la puissance publique sur les départements, sous-préfectures, dèmes et communes. Le but rêvé par une pareille organisation serait la disparition du patronat et du salariat et la consécration d'un état social où tous seraient en même temps travailleurs et employeurs, patrons et ouvriers. Certes, nous sommes très loin de ce jour, mais le meilleur moyen de s'approcher de cet idéal dans la mesure du possible, ce n'est pas de faciliter la guerre sociale, mais de favoriser une juste organisation du travail par des ententes libres entre les syndicats ouvriers et les syndicats patronaux, également libres.

inction en travailleurs et employeurs. Grâce à notre législation agraire, il existe en Grèce presque exclusivement de petites propriétés foncières alors qu'avant la réforme agraire, il y avait 2.259 grandes propriétés, dont l'étendue comprenait plus de la moitié des terres cultivées et cultivables du pays. (Voir sur la réforme agraire : Zographos, *Histoire de l'agriculture en Grèce*, Athènes 1923 (en grec); C. Evelpidis, *La réforme agraire en Grèce*, 1926; également : *Rapport sur l'état économique de la Grèce au IV^e Congrès de la Chambre de Commerce Internationale*, 1927, p. 20 et ss.). On ne peut pas dire la même chose, par conséquent on ne peut éviter la distinction des délégués en ce qui concerne l'industrie, le grand commerce et la marine marchande. Ici il y aura, de plus, une certaine difficulté quant à la fixation du nombre des délégués de chaque classe : travailleurs et employeurs; mais avec une bonne dose de patience et de sens de la justice sociale on y arrivera quand même. Toutes les fois qu'il s'agit de branches du travail où le grand capital joue un rôle prépondérant, on suivra la tendance de donner au travail autant de représentants qu'au capital. On introduira de la sorte le suffrage inégal qui, s'appliquant à l'importance de chaque groupe d'intérêts, ne sera inégal que de nom. Ainsi, les armateurs pourraient avoir dans la marine marchande autant de délégués que les équipages et les autres employés de compagnies de navigation qu'ils représentent : également, les propriétaires des usines autant de représentants que leurs ouvriers, et ainsi de suite. Comme on le voit, c'est une question de bon recensement professionnel et de dispositions conciliatrices des classes. En Italie, les employeurs ont, en réalité, le même nombre de représentants que les travailleurs; et cela se justifie peut-être bien par la nature de la division et de l'organisation du travail dans ce pays, tandis que, chez nous, il y a une foule énorme de petits industriels, de petits commerçants, etc., qui sont absolument indépendants dans leur activité professionnelle, et qu'on ne saurait, par conséquent, classer ni parmi les travailleurs salariés, ni parmi les employeurs non plus. Ces catégories participent à la fois du capital et du salariat, mais il paraît impossible de les intégrer dans l'un plutôt que dans

l'autre. On pourrait en dire autant des petits marins et pêcheurs, des petits artisans qui ne dépendent d'aucun fabricant et d'autres catégories qui, à raison de la diffusion sans cesse croissante de la force motrice, prennent en Grèce ainsi que dans le monde entier un renouveau de vigueur. Il faut bien ajouter à cela qu'il y a une tendance caractéristique du Grec à devenir petit propriétaire et professionnel indépendant. Cette foule énorme de travailleurs autonomes sera ajoutée à la classe ouvrière proprement dite qui est loin d'être aussi nombreuse qu'en Occident. On me dira peut-être que, dans ce cas, le capital sera représenté d'une façon défectueuse à l'encontre du travail. C'est une erreur; en vérité, ce qui va peut-être se trouver quelquefois en minorité de voix à l'égard du travail, ce n'est que le gros capital, alors que, à côté de lui, le menu capital, non moins intéressant, non moins national et non moins considérable dans son ensemble, aura sa représentation propre, qui sera, en même temps, celle du travail de ses possesseurs.

§ 4. Tout cela à part, les douze ou quinze corporations provinciales enverraient, à raison d'un ou plusieurs délégués pour chacune, des représentants aux Conseils corporatifs du département. Ceux-ci choisiraient un ou plusieurs délégués par département et par corporation, et ces derniers, réunis à Athènes, procéderaient par confédération à l'élection des délégués que chaque confédération, eu égard au nombre de ses membres etc., aura le droit d'avoir dans le Conseil économique. Ainsi, par exemple, en vertu de ce critérium, l'agriculture serait représentée par un nombre de délégués deux fois plus grand que celui du commerce, etc.¹. Ainsi élu le Conseil Economique devait être formé, ainsi

1. Est-ce qu'on arriverait sur cette voie au fédéralisme professionnel de M. Paul-Boncour? Bien que M. J. Caillaux n'y voie qu'« un retour aux formes médiévales », le fédéralisme, en tant que mouvement social, mérite toute attention. « Etre fédéraliste, disent MM. Paul-Boncour et Ch. Maurras (*La République et la Décentralisation*, p. 45), c'est vouloir que les groupements sociaux régionaux et corporatifs, pliés depuis bien des siècles sous la contrainte de l'Etat central, conquièrent la plénitude de leur autonomie »; il n'est pas douteux que, si la profession devait être la cellule de la cité future, il serait indispensable que les groupements de toutes origines s'habituaient à se rationaliser et à s'assurer leur discipline intérieure.

que jadis, dans le projet du duc de Broglie, le Grand Conseil français, de l'élite (professionnelle ici, bien entendu) de la nation. Le gouvernement pourrait dire, comme autrefois le même homme d'Etat à propos de son projet de recrutement du Sénat : « Ceux que nous appelons, sont tous ceux qui s'élèvent, sans distinction des rangs dont ils sont sortis, tous les fils de leurs œuvres, tous les parvenus de l'intelligence et du travail. » Le but de l'élection du Conseil économique étant bien d'assister le gouvernement et le parlement dans l'élaboration des lois de nature économique et sociale, il va de soi que les élections pour le premier doivent avoir lieu en même temps que celles du Parlement législatif.

Le système proposé d'élection, c'est peut-être un expédient pour éviter les inconvénients du syndicalisme sans en perdre les bénéfices. Il est vrai que plusieurs ne croient pas à la distinction d'un suffrage syndicaliste et d'un suffrage professionnel et non syndicaliste, organisé par catégories légales de professions. D'après M. Hauriou (*l. c.* éd. de 1929, p. 560), une telle distinction est une chimère ; « il est trop tard, dit-il, pour organiser la profession en dehors du syndicat et de la fédération des syndicats. On ne peut pas créer d'organisation artificielle à côté d'une organisation spontanée aussi vigoureuse. » Mais, en admettant que cela soit vrai pour les pays de la grande industrie, on ne saurait en dire autant de pays agricoles, où ce sont surtout les ouvriers des villes qui se sont constitués en syndicats. Puis, le caractère profondément individualiste du Grec répugne à la discipline du syndicat et donne sa préférence à la profession libre.

CHAPITRE II

Le fonctionnement du Conseil Economique hellénique.

§ 1. Collaboration du Conseil à la rédaction de certaines lois. — § 2. Le rôle du Conseil d'Etat dans l'élaboration des lois, au point de vue juridique; France, Roumanie. — § 3. Angleterre : Le *Parliamentary Counsel's Office*. — § 4. Les projets de loi économique devant le Parlement souverain. — § 5. Le droit d'initiative législative. — § 6. Solution en cas de désaccord sur le caractère économique d'un projet de loi. — § 7. Ce que sera à la rigueur le Conseil Economique hellénique. — § 8. La conciliation du principe démocratique avec les prétentions des « producteurs », et du parlementarisme avec les exigences de la technique. — § 9. Le moyen d'avoir de meilleures lois. — § 10. Sur la canalisation de la vie économique et l'évolution sociale pacifique. L'intérêt des « bourgeois » et celui des classes « productrices »; les droits de ces dernières. — § 11. Le Conseil Economique, Cour suprême en matière de conflits professionnels. La justice des groupements et des classes. — § 12. Détails à établir.

§ 1. En ce qui concerne le fonctionnement du Conseil économique, le gouvernement aurait le droit et le devoir de lui soumettre ses projets de lois de nature économique, afin qu'ils soient étudiés par rapport aux besoins et aux intérêts économiques du pays et à l'équilibre des forces sociales.

§ 2. Une fois l'avis du Conseil économique, entre les limites d'un certain délai, nettement formulé, le projet de loi serait soumis au Conseil d'Etat, afin que sa conformité à la constitution et aux lois ainsi que ses conséquences purement juridiques soient examinées. Il n'y a pas besoin de rappeler les insuffisances que présentent au point de vue juridique les différents projets de loi déposés par les ministres et préparés d'habitude par des chefs de section du ministère¹; malgré le zèle et la longue préparation du projet

1. Voir N. N. Saripolos, dans la *Revue du Droit public*, 13 (1900), p. 324.

à soumettre à la Chambre de la part de ces fonctionnaires, il paraît bien naturel que des points de vue strictement juridiques leur échappent plus ou moins souvent¹. D'ailleurs il ne s'agit pas là d'un cas limité à la Grèce; pour des raisons semblables, il n'y a pas de pays où le besoin ne se soit fait sentir d'adjoindre au parlement des jurisconsultes expérimentés, chargés de l'aider dans la rédaction technique des lois. En effet, la confection de bonnes lois exige : a) la connaissance des besoins du pays; b) une science juridique très étendue. D'abord, il faut examiner si vraiment la législation existante est insuffisante, puis, en admettant qu'une loi nouvelle soit indispensable, il convient de prendre soin que les lois à voter soient en harmonie avec l'ensemble de la législation du pays. A qui incombera cette tâche? La compétence technique se rencontre rarement au degré nécessaire chez les personnes investies du pouvoir de faire la loi. Dans son étude sur *le gouvernement représentatif* (trad. franç. de Dupont-White, Paris 1862, p. 115), John Stuart Mill montre l'incapacité des Assemblées législatives à rédiger proprement un texte de loi. Sa conclusion c'est que la confection des lois devrait résulter d'une collaboration du parlement et d'une commission de jurisconsultes. « La commission, dit-il, ne ferait que représenter l'élément d'intelligence, alors que le parlement représenterait l'élément de volonté. » En France, on demande d'une façon constante que la consultation du Conseil d'Etat soit obligatoire non seulement pour tout projet déposé par le gouvernement, mais aussi pour les propositions de loi introduites par les députés ou les sénateurs². Il ne reste aucun doute qu'une telle réforme

1. Chose curieuse, c'est dernièrement que ce mal s'est accru d'une façon inquiétante et dangereuse. Ainsi qu'un membre de la Commission parlementaire sur la Justice, M. Bournias, déclarait tout récemment à la Chambre (v. le journal *πρωτα* du 8 décembre 1928), il y eut seulement parmi les projets de loi déposés par le ministre de la Justice, *trente* que la Commission parlementaire crut devoir qualifier d'inconstitutionnels et par conséquent rejeter. Tout dernièrement, M. N. Gécacaris se plaignait (dans la *Πρωτα* du 20 mars 1929) de l'énorme production de lois, qui n'étant rédigées qu'après une insuffisante préparation, se réfutent les unes les autres et se contredisent réciproquement; l'interprète de telles lois, ajoute-t-il, doit être doué de la grâce divinatoire.

2. L'intervention du Conseil d'Etat dans l'élaboration des lois fut très importante en France sous d'autres constitutions. Notamment les constitutions du 22 frimaire an VIII et du 14 janvier 1852 prévoyaient une intervention

ne soit d'une grande utilité. D'ailleurs, au point de vue de droit comparé, une pareille utilisation du Conseil d'Etat est officiellement prévue par d'aucunes des constitutions d'après-guerre. Ainsi, par exemple, la constitution roumaine prévoit dans son art. 76, l'établissement d'un « *Conseil législatif* » dans le but d'aider à l'élaboration et à la coordination des lois, émaneraient-elles du pouvoir exécutif ou de l'initiative du parlement, ainsi que dans la rédaction des différents décrets réglementaires en vue d'application des lois. Le § 2 du même article établit que « la consultation avec le Conseil législatif est obligatoire pour tous les projets de loi, ceux concernant les crédits budgétaires exceptés; dans le cas pourtant où, après un terme fixé par la loi, le Conseil législatif n'a pas donné son avis, les Assemblées peuvent procéder à la discussion et à la votation des projets. Chez nous l'art. 107 de la constitution en vigueur ne prévoit pas pour le Conseil d'Etat de pareille mission. Comme, prétend-on, la révision des projets de lois va être faite par le Sénat, il n'y a pas besoin de charger le Conseil d'Etat de la même besogne, et ce n'est que l'élaboration des règlements d'administration publique qui incombe à ce corps. En Roumanie, où existe également un Sénat, on a cru, pourtant, nécessaire que le Conseil législatif collabore, lui aussi, à l'élaboration des projets de loi¹.

§ 3. En Angleterre, d'autre part, il existe depuis longtemps, une institution appelée : *The Parliamentary Counsel's Office to the Treasury*, dont la fonction consiste à s'occuper de la rédaction technique de tout projet de loi déposé par le gouvernement². Institué pour la première fois

obligatoire du Conseil dans l'élaboration des projets de loi et l'examen des amendements proposés. Aujourd'hui, elle n'est que facultative; le gouvernement peut toujours soumettre au Conseil d'Etat les projets, et les Assemblées ont aussi le droit de renvoyer au même corps les propositions de loi qui leur sont présentées, pour qu'il émette son avis. Tout cela conformément à l'art. 8 de la loi du 24 mai 1872.

1. Le Conseil législatif roumain, dont, d'après le parag. 3 du même art., une loi spéciale déterminera l'organisation et les procédés de travail, n'a d'autre but que celui de collaborer à la rédaction des projets de loi, le contentieux administratif n'étant en Roumanie qu'un département de la justice (art. 107 § 2).

2. Voir Pol. Lawyer, *La rédaction des lois en Angleterre. Le Parliamentary Counsel's Office*, dans *Revue du Droit public*, 1906, p. 631.

par W. Pitt, le Parliamentary Counsel's Office a fonctionné jusqu'en 1837, puis, il a été reconstitué par M. Lowe (plus tard lord Sherbrooke) par un Treasury Minute, en date du 8 février 1869. Aujourd'hui tous les bills du gouvernement, à l'exception de ceux qui se rapportent à l'Ecosse et à l'Irlande et de quelques bills d'ordre secondaire, sont préparés sous la direction du Parliamentary Counsel (v. Sir Courtenay Ilbert, *Legislative Methods and Forms*, Oxford, 1901).

§ 4. Une fois examiné par le Conseil d'Etat, le projet de loi sera soumis à la Chambre qui reste maîtresse de l'adopter ou de le rejeter, mais non de le modifier si ce n'est avec le consentement du Conseil économique. C'est le même procédé qui serait suivi pour les propositions de loi de nature économique et sociale, après que la Chambre, à la requête de son président, aurait établi le caractère en question de ces propositions et autorisé leur renvoi au Conseil économique. En tout cas, la décision finale demeurera à la *Boulé*, mais à une Boulé éclairée, guidée, canalisée, non plus par des conseillers lointains, irresponsables, n'ayant aucun mandat, mais par des égaux dans la hiérarchie politique et constitutionnelle.

Dans le cas où un désaccord serait manifesté entre le Conseil économique et la Chambre souveraine, cette dernière ayant rejeté un projet de loi économique préparé par le Conseil, une commission de conciliation sera convoquée par le Président de la Chambre, où le Conseil sera représenté par autant de membres que la Chambre des députés. Dans un délai de quinze jours, la commission mixte dont les séances seront présidées par le ministre au ressort duquel le projet de loi appartiendra, doit soumettre à la Chambre son rapport, dont les solutions une fois votées à la majorité de deux tiers des membres de la commission seront obligatoires pour la Chambre; alors que, si elles ne sont adoptées qu'à la majorité simple, il restera à la représentation nationale de les adopter ou de les rejeter. Ainsi qu'on le voit, l'avis émis par la production sur ses affaires doit être respecté, mais nous sommes loin de désirer que cet avis devienne une volonté tyrannique pouvant sacrifier à sa satisfaction les intérêts généraux et vitaux de la nation.

§ 5. Le Conseil économique aurait de plus le droit de l'initiative législative dans le cas où le gouvernement n'approuverait pas les mesures qu'il lui avait proposées, et sa « pétition » à la Chambre souveraine serait votée par les trois quarts de ses membres. La discussion d'une pareille « pétition » serait obligatoire pour la Chambre.

§ 6. Le Conseil économique n'aura pas le droit de se mêler de l'élaboration des lois qui ne concernent pas l'économie nationale strictement entendue et les questions sociales; en cas de désaccord sur la nature d'un projet de loi, c'est à un corps plutôt neutre, le Conseil d'Etat, dont les membres seraient nommés par le gouvernement et approuvés par la Chambre, de trancher le différend.

§ 7. On le voit, il ne s'agira, en général, que d'un Conseil non politique, mais technique, élu de telle sorte qu'il puisse donner des avis aux gouvernants et exercer en même temps le contrôle sur les questions que l'activité, toujours plus envahissante de l'Etat dans le domaine économique, fait naître. Le Conseil Economique hellénique, ne serait qu'une Assemblée de spécialistes qui aurait pour mission de faire des études sur les problèmes relatifs à la production nationale dans le but d'éclairer et de guider sur cet important point la représentation nationale. Il ne tendra qu'à débarrasser le Parlement d'une partie de ses devoirs multiples¹, par une sorte de délégation du travail à des commissions d'experts qui seraient désignés par les différentes branches des forces économiques et sociales de pays. Ce sera le corps qui a vocation naturelle pour fournir à la nation les compétences dont celle-ci a chaque jour plus besoin, soit dans la confection des lois et l'administration, soit dans ces conversations internationales qui paraissent devoir jouer dans la vie moderne un rôle constamment croissant. Loin de supprimer les Conseils consultatifs et les différentes Chambres professionnelles, le Conseil économique va, au contraire, coordonner leur action et synthétiser leurs travaux. En outre, il jouera le

1. « Il apparaît bien, dit M. J.-Barthélemy (*La crise*, etc., p. 74) à propos du parlement français, que le Parlement de 1928 est comme une usine construite avant guerre, pour une production donnée et qui ne peut suffire aujourd'hui à une production décuplée. »

rôle de Conseil d'Etat en matière de législation économique, en rendant des règlements d'administration publique en ce domaine.

§ 8. Mais, en même temps, c'est dans cette institution que trouvera son application la formule qui conciliera le principe démocratique avec les exigences de la technique en matière législative et avec les prétentions, plus ou moins justifiées, des classes des producteurs de se faire entendre d'une façon systématique et indépendante dans l'enceinte du corps législatif. La révision technique dont le besoin devient de plus en plus manifeste dans le domaine de la législation économique et que l'on demande à l'heure actuelle, souvent en vain, au Sénat, sera assurée par le Conseil Economique d'une façon efficace. En même temps, la conformité de ces mesures à la constitution et à l'ensemble de la législation du pays sera l'œuvre d'un Conseil d'Etat, qui, s'occupera ainsi que nous l'avons déjà dit, des projets de loi, une fois sortis du Conseil Economique et avant que ceux-ci soient déposés au Parlement politique. C'est par ce processus qu'on obtiendra, chez nous nous, semble-t-il, le perfectionnement de la qualité et de la forme des textes de loi. Ce serait enfantin que d'attendre un pareil rôle de l'institution du Sénat dans sa composition actuelle.

§ 9. Je ne veux pas prétendre que ce serait une panacée législative; mais je crois qu'on verrait tout au moins, avec une pareille élaboration des lois économiques et sociales, moins de lois néfastes qui ne trahissent que trop souvent l'incompétence et l'ignorance des parlementaires. Si nos parlementaires étaient plus au courant de la situation économique du pays grâce à un certain contact avec les représentants appropriés des intérêts essentiels des professions, s'ils prêtaient une oreille moins complaisante aux agitateurs sans responsabilité, si l'esprit de progrès réel et de réformes non superficielles prévalait sur l'esprit de surenchères grossières, la paix et la prospérité sociales se verraient affermies, le redressement du pays deviendrait facile et rapide et dans la solidarité reconnue de tous les travailleurs, de tous les producteurs, les institutions démocratiques porteraient, enfin, des fruits beaux et abondants.

§ 10. Grâce à un juste procédé de réglementation de la vie économique, on pourrait être plus sûr que l'évolution pacifique ne va point se changer en révolution à main armée; on mettrait les institutions en rapport avec la réalité de la vie, on ferait du régime politique l'image de l'ordre social. Est-il nécessaire d'ajouter à cela que les intérêts les plus précieux de la bourgeoisie plaident en faveur de l'institution du Conseil Economique, cette soupape de sûreté sociale, tant qu'il en est temps encore? Quant aux grandes classes productrices et travailleuses, ces masses de peuple aux grands et nobles sentiments et à la patience inépuisable, leur intérêt se trouve n'y être pas moindre.

Ainsi que toutes autres classes, elles ont un droit à la vie et même à la bonne vie et ne se résigneront jamais à le laisser périr. Enfin, au point de vue politique, tout décidés que nous sommes à ne pas nous départir de l'objectivité à laquelle nous nous sommes astreints, qu'il nous soit permis d'exprimer notre croyance que l'institution du Conseil économique n'aura à favoriser ni les monarchistes ni les républicains non plus; de par sa nature même, ses efforts seraient consacrés au bien-être général et au redressement de la nation entière au-dessus des classes sociales et sans distinction de factions et de partis.

§ 11. Ainsi, l'aplanissement des désaccords entre les classes sociales sera une des plus importantes missions du Conseil Economique. C'est pourquoi un autre rôle que ce corps pourra assumer chez nous, consisterait à être le juge suprême des conflits pouvant s'élever entre les groupements professionnels, de même que les différentes Chambres ont à être les juges de première instance dans le même domaine. Nous aurons de la sorte nos tribunaux professionnels à côté des tribunaux civils, des tribunaux criminels et des tribunaux administratifs. A côté de la justice qui ne connaît que l'individu, il y aura, comme en Italie et ailleurs, la justice des groupes sociaux. D'ailleurs, ce ne sera pas une création moderne, tout au moins quant au fonctionnement de tribunaux spéciaux s'occupant de conflits professionnels; comme on sait, il y avait au Moyen-âge des tribunaux particuliers pour telle ou telle corporation. Aujourd'hui encore, les pé-

cheurs français du littoral de la Méditerranée ne relèvent pour les questions de métier que d'un tribunal arbitral remontant à 1452, seule juridiction de ce genre qui ait survécu à la Révolution (v. P.-Boncour, *Le Fédéralisme Economique*, p. 124). Ces tribunaux fonctionneraient, bien entendu, sous la surveillance de l'Etat qui leur servira d'ailleurs de bras séculier; en s'occupant du maintien de l'ordre, de la paix et de l'équilibre des classes, l'Etat jouera le rôle que « *la parole guelfa* » joua si longtemps et si avantageusement à Florence, alors que la patrie de Dante, dans l'apogée de sa splendeur, n'était qu'une république professionnelle sous le régime des arts et métiers. Enfin, dans un avenir prochain, sur les points névralgiques des discussions politico-économiques, ce sont les « *économiciens* » (terme que j'oppose à celui de politiciens) des différents Etats, qui, munis d'une large documentation, manégés au maniement des idées générales et à la conduite des discussions publiques, qui rendront de grands services sur le plan international; ce sont eux qui promouvront une politique de bon sens et d'entente réciproque qui fera de la paix non plus la fragile balance de forces inquiètes et plus ou moins armées, mais l'équilibre raisonnablement cherché, sincèrement accepté et consolidé pratiquement des bonnes volontés et des intérêts (v. de Peyerrimhoff, *l. c.* p. 457).

§ 12. Voilà comment nous comprenons, dans leurs lignes générales, la mission et le fonctionnement du Conseil de l'Economie nationale hellénique dont nous avons déjà exposé sommairement comment nous envisageons la composition¹. Certains détails : nombre des membres du Conseil qui, en tout cas, ne doit pas être trop grand, 60 au maximum, âge des représentants (il serait à souhaiter qu'ils aient plus de 40 ans accomplis et une expérience professionnelle incontestée), etc., sont à établir lors de l'élaboration du statut de cet organe.

1. Au cas où l'on voudrait, par amour de l'antiquité, donner à ce Conseil économique le nom du Sénat (γερονσια) ou un autre, tiré d'Aristote ou de Polybe, et faire adjoindre à celui-ci quelques représentants du clergé à titre de représentants professionnels, on n'aurait rien à faire remarquer contre. Ce n'est point l'habit qui fait le moine, dit un dicton grec, ni le titre qui ferait l'essence de l'institution.

CONCLUSION

- § 1. Circonstances favorables en Grèce pour l'application de réformes. —
§ 2. Le régime républicain et le régime dictatorial. — § 3. L'évolution nationale pendant les cinquante dernières années. Ce qui reste à faire maintenant. — § 4. Ce qu'impose l'intérêt du régime républicain.

§ 1. C'est ainsi que nous arrivons à la fin de notre étude. Notre but fut d'examiner, de comparer, de conclure. Personne ne peut prétendre qu'en Grèce on vit à l'heure actuelle sous la meilleure des constitutions possibles et qu'on n'y sent pas la nécessité de réformes. Dans le cas où aucun doute ne peut être formulé à propos de cette vérité, hélas ! trop évidente, on nous consentira qu'aucun moment de notre vie publique nationale n'a été plus propice à la réalisation de réformes, même radicales, que le moment actuel, et que jamais concours de circonstances si favorables à un pareil but ne s'est présenté.

§ 2. En effet, en Grèce, on vit, comme on le sait, sous le régime démocratique en même temps que sous le régime dictatorial. Mais il ne s'agit que de la meilleure dictature, bien qu'elle soit dangereuse elle aussi, celle accordée par le vote du peuple, autrement dit du pouvoir presque sans limites et de pleine confiance dont la nation a entouré le Président du Conseil actuel. Eh bien, Platon dit, dans ses Lois, que la tyrannie, c'est-à-dire la dictature — et M. Véniselos en exerce une des plus absolues — est la forme de gouvernement la plus favorable pour jeter les fondements d'une législation et la protéger à sa naissance contre la révolte des passions qui ne peuvent s'accoutumer en un jour au frein salutaire des lois. M. Véniselos, qui exerce sa dictature « populaire » par l'intermédiaire de la Chambre, a toute la force nécessaire pour procéder aux réformes qui seraient indispensables.

